

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^e SESSION
CG(21)14
21 septembre 2011

La démocratie locale et régionale en Bulgarie

Commission de suivi

Rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/DC) et
Johan SAUWENS, Belgique (R, PPE/DC)¹

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Ce rapport constitue le second depuis 1998 sur la situation de la démocratie locale et régionale en Bulgarie. La situation de la démocratie locale a connu une amélioration sensible. Les autorités ont mis en place une réflexion sur le développement d'un niveau régional d'administration. Le rapport souligne cependant, l'existence de restrictions budgétaires affectant l'autonomie des autorités locales et le manque persistant de clarté dans la distinction entre les compétences déléguées et les compétences propres des autorités locales. La procédure d'annulation directe des actes administratifs par les gouverneurs qui est contraire aux dispositions de la Charte, est également l'objet d'inquiétudes exprimées par les Rapporteurs.

Il est notamment recommandé au gouvernement bulgare de conférer aux autorités locales une autonomie budgétaire et des ressources financières suffisantes ainsi qu'une protection judiciaire adéquate et un droit effectif de recours devant les instances juridictionnelles ordinaires. La continuation du dialogue entre tous les acteurs est encouragé afin d'atteindre un consensus sur la façon la plus appropriée de mettre en œuvre la décentralisation. Le Congrès invite également les autorités bulgares à lever la réserve formulée à l'article 7(2) étant donné que la loi bulgare sur l'autonomie locale est en conformité avec la Charte. Enfin, il leur recommande de ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et le Protocole n° 3 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION²(voir Recommandation 310 (2011) adoptée le 18 octobre 2011)

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'Article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'Article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » (ci-après « la Charte »);

c. à la Résolution 299 (2010)³ du Congrès, qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (MCL-16(2009)11) dans ses activités de suivi, ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010)⁴ du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Bulgarie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mai 1992. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 3 octobre 1994 et l'a ratifiée le 10 mai 1995 en se déclarant liée par toutes les dispositions de la Charte, à l'exception de l'article 7, paragraphe 2. Le Traité est entré en vigueur à son égard le 1^{er} octobre 1995 ;

b. la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie a fait l'objet d'un rapport de suivi et de la Recommandation 45 (1998) du Congrès⁵ ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 4 juillet 2011

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze (*remplaçant* : P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (*remplaçant* : E. Yeritsyan), A. Babayev (*remplaçante* : G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (*remplaçant* : A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bepalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloï, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (*remplaçant* : V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (*remplaçant* : V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (*remplaçante* : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (*remplaçant* : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (*remplaçant* : P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (*remplaçante* : Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (*remplaçante* : B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (*remplaçant* : A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (*remplaçante* : L. Sfirloaga), R. Rautava (*remplaçante* : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (*remplaçant* : E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (*remplaçant* : A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

³ Résolution 299 (2010)¹ sur le Suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009).

⁴ Recommandation 282 (2010) du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur le « Suivi par le Congrès de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009) ».

⁵ Recommandation 45 (1998) sur l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie adoptée par le Congrès le 28 mai 1998, Rapporteurs : Giorgio DE SABBATA (Italie) et Libert CUATRECASAS (Espagne).

c. une délégation du Congrès⁶ a effectué une visite de suivi en Bulgarie, du 24 au 26 novembre 2010. Des rencontres ont eu lieu à Sofia, Veliko Tarnovo et Pernik avec des représentants des institutions de l'Etat (gouvernement, parlement), des institutions judiciaires (Cour constitutionnelle, médiateurs), des collectivités locales et leurs associations.

3. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités bulgares aux niveaux central et local, l'Association Nationale des Municipalités de Bulgarie (NAMRB), ainsi que les divers interlocuteurs rencontrés lors de cette visite, pour leurs apports précieux lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour l'ensemble des informations communiquées à la délégation.

4. Il note avec satisfaction ce qui suit :

a. la Bulgarie respecte globalement les dispositions telles qu'énoncées dans la Charte européenne de l'autonomie locale, et la démocratie locale a fait l'objet d'une amélioration notable depuis la visite de suivi du Congrès en 1998 ;

b. le niveau de réception de la Charte dans l'ordonnancement juridique interne bulgare est satisfaisant ;

c. l'Association Nationale des Municipalités de la République de Bulgarie est bien implantée et dispose du soutien de toutes les collectivités locales. Son rôle dans le processus de décision au niveau national est de plus en plus marqué ;

d. Bien que la Bulgarie ait formulé une réserve à l'Article 7-2 de la Charte, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale prévoit une rémunération du maire et des conseillers municipaux ;

e. Une réflexion s'est développée en Bulgarie sur le développement d'un niveau régional. Un programme de développement régional 2007-2013 a été mis en place, financé en partie par le biais de fonds accordés par l'Union Européenne ;

5. Le Congrès observe cependant qu'un certain nombre de points, dont certains avaient fait l'objet de la Recommandation 45 (1998) sur l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie, méritent une attention particulière :

a. la réglementation budgétaire, en particulier la procédure du « budget consolidé » adopté par l'Etat, limite l'autonomie des collectivités locales posant ainsi un problème de conformité avec l'Article 9 de la Charte ;

b. le niveau d'autonomie financière des communes bulgares est relativement faible. La diminution progressive des ressources financières mises à disposition des collectivités locales n'est pas conforme aux dispositions de la Charte. Plus de la moitié du budget des collectivités locales provient de transferts de l'Etat ;

c. le manque de clarté dans la répartition entre compétences déléguées et compétences propres persiste. Les compétences déléguées aux collectivités locales restent majoritaires par rapport aux compétences propres ;

d. depuis l'adoption d'une loi de 2011, le principe de l'élection universelle directe des conseils municipaux est limité à certains niveaux d'administration locale ;

e. la procédure d'annulation directe des actes administratifs par les gouverneurs, laquelle peut s'apparenter à un contrôle d'opportunité, n'est pas conforme aux dispositions de la Charte, notamment de l'Article 4 paragraphe 4 combiné avec l'Article 8 ;

⁶ Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/DC), et Johan SAUWENS, Belgique (R, PPE/DC) ont été désignés en tant que rapporteurs chargés de soumettre un nouveau rapport au Congrès sur la démocratie locale et régionale à la République de Bulgarie. Lors de leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance d'un consultant, Francesco MERLONI (Italie) Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

f. la législation interne ne définit pas assez précisément les cas dans lesquels un organe administratif d'une municipalité peut être révoqué ou dissous ;

g. la Charte ne peut pas être invoquée par les collectivités locales devant les juridictions ordinaires ;

h. la réflexion menée sur une stratégie de régionalisation n'a pas encore abouti ;

i. le médiateur local demeure une institution facultative dans les municipalités bulgares faute de ressources financières des collectivités locales ;

j. le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE no. 207) n'est pas signé par la Bulgarie.

6. Au vu de ce qui précède, *le Congrès demande au Comité des Ministres* d'inviter les autorités bulgares :

a. à réviser la procédure budgétaire en vigueur, et à modifier la réglementation actuelle afin de donner aux collectivités locales une autonomie budgétaire conforme aux principes édictés dans la Charte, conformément à l'Article 9 ;

b. à allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnelles à leurs compétences et à leurs responsabilités, notamment en révisant les dispositions légales en vigueur sur le financement des municipalités ;

c. à allouer davantage de compétences propres aux collectivités locales afin de leur conférer un niveau d'autonomie locale en conformité avec la Charte, notamment avec l'Article 4 paragraphes 4 et 5 et l'Article 8 ;

d. à maintenir l'élection directe des conseils dans tous les niveaux d'administration locale sans distinction fondée sur la taille démographique des municipalités ;

e. à réviser la législation en matière de contrôle des actes administratifs liées aux compétences propres afin de garantir leur annulation seulement par le biais d'une procédure juridictionnelle sur saisine du gouverneur régional ;

f. à réviser la législation en matière de contrôle des organes de gouvernance locale afin de préciser les cas dans lesquels la révocation et la dissolution peuvent être effectuées ;

g. à conférer une protection juridictionnelle effective aux collectivités locales et leur octroyer un véritable droit de recours devant les instances juridictionnelles ordinaires ;

h. à encourager la poursuite du dialogue entre tous les acteurs afin de trouver la meilleure forme de mise en œuvre d'une décentralisation conforme aux intérêts de la Bulgarie, en se fondant sur le Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale ;

i. à lever la réserve formulée au moment de la ratification de la Charte à l'égard de l'Article 7 paragraphe 2, dans la mesure où la loi sur l'autonomie et l'administration local est conforme à la disposition de la Charte sur ce point ;

k. à envisager, dans un avenir proche, la signature puis la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ainsi que la signature et la ratification, dans un avenir proche, le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206) ;

7. Le Congrès invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte des recommandations ci-dessus lors de sa prochaine visite de suivi.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : BUT ET PORTEE DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	SITUATION ET EVOLUTION POLITIQUE	6
	(depuis la Recommandation 45 (1998) sur l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie).....	6
2.1	Contexte international et relations avec les pays voisins	6
2.2	Contexte politique interne	7
2.3	Rapports et recommandation précédents	7
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	8
3.1	La Constitution et les développements récents.....	8
3.2.	Mode de réception de la Charte européenne de l'autonomie locale	11
3.3	Analyse de la situation de la démocratie locale article par article	11
3.4.	Démocratie régionale.....	18
3.5.	Alternatives pour la régionalisation en Bulgarie	20
3.6.	Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des projets financés par l'Union européenne.	22
4.	DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL	23
4.1.	Les principes garantis par la loi concernant les rapports des citoyens avec l'administration au niveau local.....	23
4.2.	Le médiateur aux niveaux national et local.	24
4.3.	Le statut des communautés minoritaires	25
5.	CONCLUSIONS ET SUITE DE LA PROCEDURE DE SUIVI	25
5.1.	Conclusion générales	25
5.2.	Préconisations à la lumière de la Charte.....	26
	ANNEXE I	
	Programme de la visite de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur le suivi de la démocratie locale et régionale	28
	ANNEXE II	
	Principaux textes régissant les questions de démocratie locale et régionale	29
	ANNEXE III	
	Commentaires du Ministère du développement régional et travaux publics.....	30
	ANNEXE IV	
	Information par l'Ombudsman national sur le rôle, le champ d'action et les activités de l'Ombudsman en Bulgarie	31

1. INTRODUCTION : BUT ET PORTEE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire (2011)² du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La République de Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mai 1992. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ETS no. 122, ci-après : « la Charte ») le 10 mai 1995. La Charte est entrée en vigueur en Bulgarie le 1^{er} septembre 1995. Conformément à l'article 12,

paragraphe 1 de la Charte, la Bulgarie s'est déclarée non liée par l'article 7, paragraphe 2 de la Charte.

3. La situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie a déjà fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès. La Commission institutionnelle⁷ a décidé d'examiner les progrès réalisés par la Bulgarie au vu des principes et normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale et le Cadre de Référence pour la démocratie régionale, et d'examiner les points soulevés en la matière depuis la Recommandation 45 (1998)⁸ adoptée par le Congrès le 28 mai 1998.

4. La Commission institutionnelle a désigné Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/DC) et Johan SAUWENS, Belgique (R, PPE/DC), en tant que rapporteurs respectivement pour la démocratie locale et la démocratie régionale en Bulgarie et les a chargés de soumettre un nouveau rapport au Congrès.

5. Une visite de suivi en Bulgarie s'est déroulée du 24 au 26 novembre 2010. Les rapporteurs du Congrès étaient assistés de Francesco MERLONI, consultant, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et de Marité MORAS, Secrétaire du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré, à Sofia, Veliko Tarnovo et Pernik des représentants des institutions de l'Etat (gouvernement, parlement), des institutions judiciaires (Cour constitutionnelle, médiateurs), des collectivités locales et leurs associations (voir le programme détaillé en annexe I).

7. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations recueillies lors de la visite de la délégation du Congrès, de l'examen de la législation pertinente et des informations et documents de différents experts et organisations internationales.

8. Les rapporteurs adressent leurs remerciements à la Représentation Permanente de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, à la délégation bulgare auprès du Congrès ainsi qu'à son secrétariat qui ont grandement contribué au bon déroulement de cette visite. Ils remercient également l'ensemble des personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de cette visite, pour le bon accueil réservé à la délégation, leur disponibilité et les informations utiles apportées.

2. SITUATION ET EVOLUTION POLITIQUE

(Depuis la Recommandation 45 (1998) sur l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie)

2.1 Contexte international et relations avec les pays voisins

9. Les relations extérieures de la Bulgarie sont régies par le Chapitre n°5, Art. 105 (1) de la Constitution de 1991.

10. La Bulgarie est membre du Conseil de l'Europe depuis le 7 mai 1992 et a rejoint l'Union Européenne (ci-après « l'UE ») le 1^{er} janvier 2007. L'adhésion à la zone Euro et à l'espace Schengen demeurent les objectifs principaux de la politique européenne de la Bulgarie.

11. L'adhésion de la Bulgarie à l'UE a été accompagnée de la mise en place d'un « mécanisme de coopération et de vérification » qui permet de s'assurer que la Bulgarie poursuit les efforts qui lui sont demandés pour mettre à niveau sa justice et lutter efficacement contre la corruption et le crime organisé. Il donne lieu à des rapports réguliers de la Commission européenne. Si en 2008 le rapport avait été critique et avait conduit au gel de fonds européens, le rapport publié en juillet 2010 a été plus clément. La Commission y a reconnu des progrès notables et s'est notamment félicitée de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

⁷ A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi assurées par cette commission ont été confiées à la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

⁸ Recommandation 45 (1998) sur l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie adoptée par le Congrès le 28 mai 1998 - Rapporteurs: Giorgio DE SABBATA (Italie) et Libert CUATRECASAS (Espagne).

12. Grâce à sa situation géographique, le pays joue un rôle clé dans les rapports de l'Union Européenne avec les pays des Balkans occidentaux, de la région de la Mer Noire, y compris la Russie, la Turquie, et le Moyen-Orient.

13. La Bulgarie soutient fortement le développement de l'Europe de la Défense. Elle participe à différentes missions de surveillance, par exemple en Géorgie. L'OTAN constitue une autre priorité de la politique extérieure bulgare. La Bulgarie est devenue membre à part entière de l'Alliance atlantique en avril 2004. Elle s'est engagée à plusieurs reprises aux côtés des Etats-Unis.

2.2 Contexte politique interne

14. La Constitution de 1991 a institué en Bulgarie une république de type parlementaire. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct. Il a des prérogatives limitées par rapport à celles du Premier ministre. Le gouvernement est responsable devant le Parlement, qui élit le Premier ministre et le Conseil des ministres.

15. Des élections présidentielles sont prévues le 23 octobre 2011 au cours desquelles le Président et le Vice-président seront élus pour un mandat de 5 ans. Le Président sortant, Gueorgui Parvanov, ne peut se représenter, ayant déjà été élu deux fois, en 2001 et 2006.

16. Le Parlement de la République de Bulgarie est monocaméral : l'Assemblée nationale (*Narodno Sabranie*), est constituée de 240 députés élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans.

17. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 5 juillet 2009, un mois après les élections au Parlement européen. La commission *ad hoc* du Bureau de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a observé ces élections et a conclu dans son rapport que « ces élections ont été dans l'ensemble conformes aux engagements à l'égard de l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe; des efforts supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour assurer l'intégrité du processus électoral et accroître la confiance du public ».

18. La Bulgarie a aujourd'hui un système de gouvernement à trois niveaux composé du pouvoir central, du pouvoir (régional) des districts et des pouvoirs locaux. Selon la législation bulgare, les municipalités (*obshini*) constituent à ce jour le seul niveau d'autonomie locale.

19. Les prochaines élections locales se dérouleront à la même date que les élections présidentielles. Ces élections ont fait l'objet de nombreuses discussions pendant la visite de suivi du Congrès car un code électoral unifié était en cours d'adoption. Sur proposition des rapporteurs, le Président du Congrès a saisi la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour lui demander un avis sur cette nouvelle législation, en particulier sur les dispositions touchant les élections locales.

20. Le Code électoral a été adopté le 19 janvier 2011 par l'Assemblée nationale de Bulgarie et est entré en vigueur en février 2011. Ce nouveau code prévoit un cadre réglementaire unique pour tous les types d'élection. Il prévoit l'élection au suffrage direct des membres de l'Assemblée nationale, du Président et du Vice-président, des membres bulgares du Parlement européen, ainsi que des conseillers municipaux et des maires.

21. La Commission de Venise a rendu un avis conjoint avec le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE⁹ le 16 juin 2011 et propose que certaines recommandations qui ne nécessitent pas de modification de la Constitution soient prises en compte avant les élections d'octobre 2011.

2.3 Rapports et recommandation précédents

⁹ CDL-AD(2011)013.

22. Dans sa recommandation 45 (1998) consécutive aux visites de suivi de 1997 et 1998, le Congrès a salué les évolutions dans la législation bulgare dans le sens d'un renforcement de l'autonomie locale et a exprimé le souhait que les réformes se poursuivent y compris en matière d'autonomie régionale.

23. Les recommandations du Congrès portaient sur une série de points spécifiques tels que le contrôle sur les actes et organes des pouvoirs locaux, les droits de recours des collectivités locales, le libre-exercice du mandat des élus locaux, les questions de compétences et de finances locales.

24. Lors de sa visite en 2010, la délégation du Congrès a évalué la mise en œuvre de ces recommandations et le respect des différents articles de la Charte. Lors de ses rencontres avec les autorités politiques et administratives de tous les niveaux de gouvernement et avec divers organes indépendants du système local de la Bulgarie, elle a eu le sentiment très net d'une amélioration notable de la démocratie locale.

25. Les municipalités bulgares, près de vingt ans après l'adoption de la nouvelle constitution démocratique, sont solidement implantées et assurent une part croissante de services publics.

26. Une municipalité en Bulgarie est composée de 26 localités, et sa population d'environ 30 000 habitants vit sur un territoire d'une superficie d'environ 422 km², ce qui représente un bon point de départ pour établir un système d'autonomie locale pleinement consolidé.

27. Le pouvoir central a lancé une stratégie globale en faveur d'une nouvelle gouvernance démocratique fondée sur les principes de la décentralisation.

28. La Bulgarie demeure un Etat assez centralisé. Le maintien d'une « régie » centrale chargée de conduire le pays dans son ensemble vers les objectifs liés à l'adhésion à l'Union européenne, à la zone Euro et à son admission dans l'espace Schengen est compréhensible. Cet objectif peut expliquer la réticence à mener une véritable « réforme régionale » et une certaine lenteur du renforcement du pouvoir des municipalités.

29. La délégation du Congrès est consciente que la Bulgarie est toujours dans une période de transition, ce qui signifie que le pays est ouvert à de nouvelles possibilités de développement et d'expansion de ses institutions démocratiques.

30. L'Association Nationale des Municipalités de la République de Bulgarie (ANMRB) est bien implantée et son rôle a été considérablement renforcé. Elle est habilitée à intervenir tant sur la législation que dans le processus de décisions du gouvernement relatif aux collectivités locales. L'association est soutenue par toutes les collectivités locales, et est largement reconnue pour son rôle positif. Depuis 1999, toutes les municipalités bulgares sont des membres actifs et contribuent à ses activités.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1 La Constitution et les développements récents

Questions territoriales

31. De nombreuses dispositions de la Constitution bulgare visent la protection de l'autonomie locale :
- Le territoire de la Bulgarie est divisé en 264 municipalités et 28 régions (*oblast*) ;
 - La municipalité (*obshin*)¹⁰ est la principale unité administrative et territoriale en charge de l'autonomie locale ;
 - La municipalité est une entité juridique indépendante dotée de droits de propriété et de son propre budget ;

¹⁰ Selon la loi sur la structure administrative et territoriale de la République de Bulgarie (Prom. SG. 63/14 juillet 1995, dernière modification. SG. 9 du 28 janvier 2011), la municipalité se compose d'une ou plusieurs localités divisées en villes et villages (*naseleno mesto*). Les unités administratives territoriales des municipalités sont les maïorats (*kmetstvo*) et les arrondissements (*rayon*). Une nouvelle municipalité peut être créée à partir d'une population de 6,000 habitants sur l'ensemble des localités incluses dans le territoire municipal. Un maïorat peut être constitué à partir d'une population de 350 habitants. Les arrondissements sont créés dans la ville capitale et les villes d'une population supérieure à 300,000 habitants (Plovdiv and Varna).

- Les citoyens peuvent participer à la gouvernance municipale de deux manières : indirectement lors des élections locales et directement au moyen des référendums et des rassemblements.

32. L'article 2 (1) de la Constitution bulgare dispose que « la République de Bulgarie est un Etat unitaire de libre administration locale. Aucune unité territoriale autonome ne peut exister. »

33. Le cadre de base de l'autonomie locale démocratique en Bulgarie figure au chapitre 7 de la Constitution. Celui-ci définit la municipalité¹¹ comme l'unité de base de l'autonomie locale (article 136[1]). Il prévoit l'élection démocratique des conseils municipaux et des maires pour un mandat de quatre ans (articles 138 et 139[1]) et le droit des municipalités de posséder des biens (article 140) et de gérer un budget (article 141[1]). Les municipalités sont définies comme des personnes morales (article 136[3]). La démocratie locale peut aussi s'exprimer directement au moyen de référendums et de rassemblements de citoyens.

34. En février 2007, le Parlement a modifié la Constitution en permettant aux communes de fixer librement le niveau des impôts locaux, dans certaines limites précisées par le législateur (article 141[3]).

35. Les 28 *oblasti* mentionnés précédemment ne sont pas des régions autonomes. Dans la version anglaise des textes juridiques transmis par les autorités bulgares, le terme *oblasti* est traduit par celui de « régions ». Dans le présent rapport, les termes « région » et « pouvoir régional » renvoient respectivement à « *oblast* » et « *pouvoir d'un oblast* ». Les pouvoirs régionaux sont un niveau intermédiaire entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. La Constitution dispose que la région est une unité administrative et territoriale chargée de conduire les politiques régionales, d'appliquer la politique de l'Etat au niveau local et de garantir la conciliation des intérêts nationaux et locaux (article 143 [3]). La région est dirigée par un gouverneur régional nommé par le Conseil des Ministres et assisté par une administration régionale (articles 142 et 143).

36. Le gouverneur régional est chargé d'exercer le contrôle de la légalité des actes des pouvoirs locaux.

37. La Bulgarie est également divisée en six régions de planification, créées en 2004 par la loi sur le développement régional, aux fins de la planification et des statistiques régionales, et pour la coordination des instruments d'adhésion à l'Union européenne. Ces six régions de planification n'ont pas de structures administratives, ni de ressources financières. Elles sont dirigées par une Commission pour la cohésion économique et sociale, composée de représentants des autorités et de l'administration locale de la région ainsi que des partenaires économiques et sociaux.

Statut de la ville capitale

38. La ville de Sofia est considérée par la Constitution comme la capitale de la République de Bulgarie. La ville de Sofia est l'une des 28 *oblasti* de Bulgarie. L'agglomération de Sofia inclut 3 villes satellites et 34 villages. Elle est composée de 24 *rayona* (districts).

39. Le cadre juridique de la ville de Sofia est spécifique par rapport aux autres municipalités. Cependant il ne se fonde pas sur la nature de ville capitale au sens de la recommandation 219 (2007), mais plutôt sur sa nature de grande ville. La spécificité du régime juridique concerne en réalité le seul aspect de la division territoriale interne de la municipalité de Sofia. Elle est régie par la même loi qui prévoit la division interne des autres plus grandes villes de la Bulgarie, en l'occurrence Plovdiv et Varna.

40. Ni la Constitution, ni la loi sur l'autonomie locale, n'attribuent à la ville de Sofia un statut spécial en termes de compétences spéciales, ou en termes de relations spéciales avec l'Etat central pour gérer

¹¹ D'après la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, les municipalités disposent de compétences propres dans les domaines suivants¹¹ : les biens municipaux, les entreprises municipales, les finances, taxes et redevances municipales, l'administration municipale, la structure et l'aménagement du territoire de la municipalité et de ses subdivisions, l'éducation, la santé, la culture, les travaux publics et les activités communales, l'aide sociale, la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'entretien et la préservation des monuments culturels, historiques et architecturaux, la promotion des sports, des loisirs et du tourisme.

directement les affaires qui dérivent de la localisation dans la ville des sièges des organes centraux de l'Etat.

Coopération transfrontalière

41. La Constitution dispose que les relations transfrontalières sont de la responsabilité du pouvoir central. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE no. 106) est entrée en vigueur en Bulgarie le 8 août 1999.

Législation et réglementation régissant la démocratie locale et régionale

42. La gouvernance démocratique locale en Bulgarie est réglementée de manière plus détaillée dans de nombreux textes législatifs, dont la plupart ont été adoptés ou modifiés au cours des dernières années, notamment à l'occasion de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union Européenne¹².

43. Presque tous les aspects de l'administration publique font l'objet d'une législation de bonne qualité en termes de clarté et de garantie des droits fondamentaux des citoyens et des collectivités locales. La Constitution a été amendée afin de renforcer les principes de l'autonomie locale.

44. Si l'on compare les dispositions des nombreuses lois adoptées par le Parlement bulgare et les principes de la Charte, l'impression générale est positive.

45. Les rapporteurs relèvent toutefois que la reconnaissance formelle des valeurs et principes démocratiques doit être confirmée par leur application pratique et l'action effective au niveau de l'administration. De ce point de vue, la délégation constate qu'il subsiste une forte propension à la centralisation du pouvoir. Par ailleurs, les rapporteurs remarquent que les dispositions légales en vigueur sont disparates. Les règles applicables aux municipalités se trouvent dans un trop grand nombre de textes législatifs. Neuf lois en vigueur concernent spécifiquement les municipalités. Plus de seize lois réglementent les divers aspects du fonctionnement d'une administration publique et concernent à ce titre les municipalités.

46. Les efforts visant à rapprocher la législation interne des standards européens comportent le risque d'aboutir à une législation trop détaillée. En effet, si la qualité de la législation s'est améliorée, son volume rend la connaissance de la législation plus difficile pour les collectivités locales et les citoyens.

47. En règle générale, un système d'autonomie locale précis repose sur une législation davantage consolidée composée de principes, plutôt que sur des prescriptions détaillées. Il serait peut-être judicieux d'envisager l'adoption d'un « code » de l'autonomie locale plus concis, afin de garantir la consolidation de la législation et par conséquent, une meilleure coordination et une meilleure cohérence de la législation, tout en laissant plus de place aux réglementations autonomes des collectivités locales elles-mêmes.

48. Cela étant, des améliorations considérables ont été apportées à la législation ces dernières années. La Constitution a été modifiée afin de renforcer les principes de l'autonomie locale.

49. Les nombreuses modifications constitutionnelles et législatives sont insérées dans une politique systématique appelée la « Stratégie de décentralisation », ce qui montre qu'au niveau central, les différents gouvernements qui se sont succédés avaient pleinement conscience de l'utilité d'une stratégie efficace et des moyens nécessaires pour la mettre en œuvre.

50. Le dernier document à cet égard est la « Nouvelle Stratégie de décentralisation 2006-2015 ». Les éléments de base de la stratégie, les principaux enjeux de sa mise en œuvre et l'actualisation de ses objectifs y sont détaillés. La stratégie définit notamment les orientations en matière de répartition des compétences et des ressources financières entre les niveaux central, régional et municipal. Elle annonce comme objectif global le renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne.

¹² Voir Annexe II.

51. La mise en œuvre de la stratégie est prévue sur le long terme (2006-2015) ce qui permet de faire coïncider la stratégie avec les plans et programmes liés aux politiques régionales et avec la Stratégie nationale de développement régional, dont l'échéance est fixée à 2015.

52. La délégation se félicite vivement de l'approche stratégique choisie par la Bulgarie pour donner à cette politique de décentralisation toute l'efficacité nécessaire. Néanmoins, si les objectifs sont judicieusement choisis, il est difficile d'y percevoir une « feuille de route » détaillée qui indiquerait par exemple le type de compétences qui seront transférées aux municipalités et les ressources financières qui seront nécessaires.

3.2. Mode de réception de la Charte européenne de l'autonomie locale

53. Pour ce qui concerne le mode de réception de la Charte, la Bulgarie compte parmi les pays où la Charte s'applique directement¹³. Cela signifie que la Charte a été ratifiée et intégrée dans l'ordre juridique interne du pays. La ratification de la Charte, traité international, implique obligatoirement une transposition de ses dispositions en droit interne. Outre ce caractère obligatoire, la Charte a le statut d'une source de droit dont les dispositions sont directement applicables. La Charte a le rang d'une loi ordinaire. En cas de conflit entre la Charte et une loi ordinaire, les dispositions de la Charte prévalent sur celle de la loi ordinaire.

54. La Charte est exécutoire, mais ne peut pas être invoquée directement devant une juridiction ordinaire. Il appartient à la Cour constitutionnelle de se fonder, le cas échéant, sur la Charte pour motiver ses décisions sur la constitutionnalité de telle ou telle disposition d'une loi ordinaire.

55. L'application directe de la Charte dans le droit interne implique, à ce stade, que toutes les autorités administratives chargées de l'exécution de la loi doivent appliquer la Charte selon les règles et les limitations déjà mentionnées. Il s'agit d'une véritable obligation juridique qui incombe surtout aux autorités de niveau supérieur (national et régional), tenues de respecter l'autonomie des collectivités locales.

56. Le niveau de réception de la Charte est donc satisfaisant. La délégation du Congrès encourage les autorités bulgares à mieux garantir l'accès direct des collectivités locales à la Cour constitutionnelle, et à prévoir la possibilité de confier l'application directe de la Charte aux juridictions ordinaires.

57. La délégation a relevé que le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales de 2009 (STCE n° 207) n'est pas encore signé par la Bulgarie.

3.3 Analyse de la situation de la démocratie locale article par article

Articles 2 et 3: Le principe et le concept de l'autonomie locale

58. Les articles 2 et 3 de la Charte sont, du point de vue formel, respectés en Bulgarie, tant au niveau constitutionnel (cf. dispositions du chapitre VII de la Constitution bulgare), qu'au niveau de la législation ordinaire de l'Etat (cf. la législation qui régit les collectivités locales).

59. Néanmoins la délégation exprime certaines réserves sur deux points majeurs qui sont d'une part, le principe de l'élection universelle directe de tous les niveaux d'administration locale et d'autre part, l'application du principe de subsidiarité.

60. S'agissant du premier point, plusieurs problèmes semblent se poser pour le nouveau Code électoral. Lors de la visite, les rapporteurs ont été informés d'un projet de Code électoral unifié en cours d'examen par le Parlement bulgare. Ce projet de code vise à harmoniser la législation actuelle relative aux élections de tous les niveaux de gouvernement : il modifie la structure démocratique au niveau local.

¹³ Voir projet de rapport CPL(21)2 approuvé par la Commission de la Gouvernance du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit interne des Etats.

61. Entretemps, le projet de loi a été approuvé par le Parlement le 19 janvier 2011. La nouvelle loi a été examinée par la Cour constitutionnelle qui a déclaré certaines dispositions de la loi contraires à la Constitution de la Bulgarie. La Commission de Venise, conjointement avec l'OSCE, a effectué une visite en Bulgarie suite à sa saisine par le Congrès et a adopté un avis le 17 juin 2011, dont la délégation a tenu compte dans le présent rapport.

62. Au niveau municipal, les nouvelles dispositions du Code électoral réduisaient fortement le nombre des conseillers municipaux. Cette mesure aurait entraîné une réduction de la représentation des partis au sein des conseils, ce qui aurait eu pour effet d'appauvrir la vie démocratique. La concentration du pouvoir dans les mains du maire est d'autant plus forte que le conseil est peu représentatif de la population. La Cour constitutionnelle de la Bulgarie a déclaré inconstitutionnel cet amendement à l'article 19 du code électoral, et la loi adoptée a gardé le nombre existant de membres de conseil municipaux. La délégation estime que cela élimine toute contradiction avec la Charte, en particulier à l'article 3, c'est-à-dire avec le concept général d'autonomie locale et le principe spécifique de la responsabilité des organes exécutifs devant les assemblées.

63. Au niveau des *maïorats*, le Code augmente de 150 à 350 habitants le seuil nécessaire pour élire un maire au suffrage universel direct. Au lieu d'instituer un conseil municipal à côté du maire, le choix semble se porter sur la suppression de l'élection directe dans les *maïorats* de moins de 350 habitants. Il en résulte que le député maire est élu par le maire de la municipalité.

64. La Commission de Venise a examiné la question de la suppression du système de l'élection universelle directe du maire d'un *maïorat*, et a souligné qu'il n'y avait pas des standards internationaux qui imposent l'élection directe des maires.

65. Selon les rapporteurs, les *maïorats*, traduisent des formes de décentralisation de la municipalité, et sont des instruments de participation démocratique. La Charte n'impose pas la création de ces formes de participation. Cela étant, leur création implique de les doter de structures de représentation fondées sur un mode d'élection directe.

66. La situation est préoccupante pour ce qui concerne les arrondissements (institutions créées dans les grandes villes pour décentraliser l'administration et accroître la participation démocratique des citoyens). Dans les arrondissements, la seule autorité actuelle élue au suffrage direct est le maire. Elle sera supprimée et un maire adjoint d'arrondissement sera par conséquent nommé par le maire de la municipalité. Dans ce cas aussi, au lieu de placer un conseil élu à côté du maire, il a été décidé de passer à un système d'élection du maire par le conseil de la municipalité. Selon les rapporteurs, le passage d'une élection directe à une élection indirecte, aura comme conséquence une centralisation de la représentation démocratique au niveau du conseil des grandes villes.

67. Dans les deux cas (*maïorats* et arrondissements), la situation actuelle de ce type de maires, qui dépendent lourdement des maires des municipalités et ne bénéficient ni de l'aide d'un conseil élu, ni d'un soutien administratif, devrait encore se détériorer, avec pour conséquence un appauvrissement du processus démocratique.

68. Par conséquent, la délégation du Congrès exprime de fortes réserves sur les dispositions de cette nouvelle législation concernant le système électoral au niveau local.

69. Le deuxième point concerne l'application du principe de subsidiarité, fixé dans la Charte tant à l'art. 3, paragraphe 1¹⁴, qu'à l'article 4, paragraphe 3¹⁵. Il est traité dans la partie qui suit.

Article 4 : Portée de l'autonomie locale

70. Le principe de subsidiarité énoncé dans la Charte prévoit que l'attribution de compétences doit concerner les fonctions propres des collectivités locales, et non pas celles qui leur sont déléguées. La

¹⁴ Le rapport explicatif, précisant qu'il appartient en dernier ressort à chaque Etat membre de définir les compétences des collectivités locales, insiste néanmoins sur la nécessité de leur reconnaître « une vaste gamme de responsabilités de nature à être exercées au niveau local ».

¹⁵ «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie».

reconnaissance de compétences doit se faire, non pas en termes de transfert du centre vers les entités territoriales, mais en termes de vérification ponctuelle de l'attribution judicieuse de chaque fonction publique, en commençant par le niveau de gouvernance le plus proche de la population.

71. Dans le système bulgare, les fonctions assurées par les collectivités locales sont très majoritairement des fonctions déléguées, qui concernent des domaines de grande importance pour les citoyens (éducation, santé, assistance publique), tandis que dans la plupart des pays européens les fonctions relevant de ces mêmes domaines sont attribuées en propre aux autorités locales.

72. Le déséquilibre entre les fonctions propres et déléguées a des effets négatifs sur certains aspects clés de l'autonomie locale.

73. Le premier de ces aspects concerne le financement des municipalités. La délégation de fonctions implique un système de financement basé sur des transferts de ressources émanant du pouvoir central. Le renforcement de la compétence pour déterminer les taxes et redevances locales – qu'il convient de saluer – ne concernera que le financement des « fonctions locales ».

74. Un deuxième aspect porte sur les contrôles. Pour les fonctions déléguées, des contrôles plus approfondis – y compris d'opportunité – subsistent. Dans la mesure où les municipalités sont habituées à ce qu'un contrôle approfondi s'exerce sur la plupart de leurs activités, ce système engendre une subordination vis-à-vis de l'Etat qui n'apparaît pas conforme aux dispositions de la Charte à cet égard.

75. Pour ce qui concerne les droits de consultation des collectivités locales en Bulgarie, la délégation souligne qu'il n'existe pas de loi spéciale qui formalise de manière générale la consultation directe des collectivités locales au cours du processus législatif sur les questions qui les concernent. Les rapporteurs ont été informés après la visite que : "Avec le Décret no. 282 du Conseil des Ministres datée du 27.11.2009, le Conseil de Décentralisation du gouvernement de l'état /SDDU/ a été créé en tant qu'organe permanent du Conseil des Ministres pour mettre en œuvre la politique de décentralisation du gouvernement. Le président de ce Conseil est le Ministre du développement régional et des travaux publics ; ses membres sont les vice-ministres, les gouverneurs et les représentants des autorités locales, ces derniers étant nommés par le Conseil exécutif de l'Association nationale de Municipalités en Bulgarie (NAMB). L'équilibre entre les collectivités locales et le gouvernement central est garantie par la présence d'un nombre égal de membres de chaque formation. Une des fonctions principales du SDDU est de débattre des projets de loi qui auraient un impact significatif sur les administrations régionales et municipales et de faire des propositions aux organismes gouvernementaux¹⁶. Cependant les procédures informelles de consultation existent¹⁷, directement ou par le biais de l'Association nationale".

76. Le rôle que joue l'Association Nationale des Municipalités de la Bulgarie doit être pris en considération. A cet égard, la délégation souligne les améliorations intervenues par la loi du Budget 2003 avec, par exemple, la reconnaissance de droits de consultation plus larges en matière de financement, toujours par le biais de l'Association nationale (voir aussi les points relatifs à l'application des articles 9 et 10 de la Charte).

77. Si le droit de consultation tend à s'améliorer en pratique, il n'en demeure pas moins que l'état de la législation de la Bulgarie reste encore insuffisant quant au respect de l'article 4, par. 6 de la Charte. Il reste en effet à prévoir précisément dans la loi générale sur l'autonomie locale le droit de consultation par les autorités centrales des collectivités locales, individuellement et par le biais des associations, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

¹⁶ Information reçue du Ministère de Développement régional et de Travaux publics.

¹⁷ La consultation des collectivités locales peut avoir lieu, par exemple, au sein du parlement. Des représentants des conseils municipaux sont invités à prendre part aux réunions des commissions parlementaires et peuvent exprimer leur opinion lors des débats sur les projets et les propositions de loi.

Article 5 : Protection des limites territoriales

78. La Constitution bulgare¹⁸ impose un référendum sur cette question. La loi sur la structure administrative territoriale de la République de Bulgarie règle en détail la procédure à suivre¹⁹. Par conséquent, ce principe de la Charte est respecté.

Article 6 : Structures administratives

79. Le principe de l'art. 6, paragraphe 1, de la Charte sur la liberté d'organisation interne des municipalités est respecté. La loi règle, souvent dans le détail les organes politiques des municipalités (le conseil, le maire), mais laisse largement aux mêmes organes politiques les décisions en matière d'organisation des structures administratives, internes et externes (la création d'établissements publics ou d'entreprises publiques).

Article 7 : Exercice des responsabilités

80. Quant au principe du libre exercice du mandat des élus locaux prévu à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte, depuis 1999 le ministère public ne peut plus suspendre directement des élus locaux. Il peut uniquement demander à une juridiction d'ordonner leur suspension. En la matière, l'amélioration de la législation est manifeste et la Charte est respectée.

Article 8 : Contrôle administratif

81. En matière de contrôles, trois cas de possible contradiction entre la législation actuelle de la Bulgarie et la Charte méritent d'être soulignés, à savoir, la trop large étendue des compétences déléguées, le pouvoir des gouverneurs régionaux d'annuler directement des actes des maires, et le manque de clarté sur les motifs de dissolution ou révocation des élus locaux.

82. S'agissant des compétences déléguées, un pouvoir de contrôle d'opportunité est en principe cohérent avec l'article 8, paragraphe 2. La situation est différente dans le cas où les compétences déléguées constituent une grande partie des compétences des collectivités locales comme c'est le cas en Bulgarie.

83. En ce qui concerne l'état de la législation relative au contrôle qu'exerce le gouverneur « régional » sur les actes et activités des municipalités et malgré la recommandation 45 (1998), il semble y avoir encore une contradiction entre la modification de l'article 71 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (ci-après la « LLA ») qui a supprimé la compétence du gouverneur pour suspendre ou annuler directement un acte illégal, et la disposition contenue dans l'article 7 (paragraphe 4, alinéa b) de la réglementation structurelle des administrations régionales, qui donne au « gouverneur régional » le pouvoir de révoquer les « actes illégaux des maires de municipalités ».

84. Ce changement a rapproché la législation bulgare des dispositions de la Charte. L'autonomie locale est donc convenablement garantie pour ce qui concerne les actes des conseils municipaux, tandis qu'elle ne l'est pas pour ce qui est des actes des maires, lesquels sont nettement plus nombreux que ceux des conseils.

85. Il est indispensable de remédier à cette contradiction. En effet, rien ne peut justifier qu'un traitement différent s'applique aux actes des municipalités et à ceux des maires. Le maire agit au nom de sa municipalité et adopte la plupart de ses actes administratifs. Cette compétence des gouverneurs doit être révisée, même en ce qui concerne les actes adoptés dans les domaines de « fonctions déléguées par l'Etat ». Pour les domaines délégués, le contrôle peut s'appuyer non seulement sur les dispositions légales mais aussi sur les instructions de l'Etat. Dans tous les cas, la compétence du gouverneur régional devrait être la même : exiger un nouvel examen des actes illégaux par le conseil municipal (ou par le maire) ou les contester devant la juridiction administrative compétente.

86. La compétence ordinaire pour révoquer, suspendre ou annuler un acte d'une municipalité est en contradiction avec le principe énoncé à l'article 8 de la Charte.

¹⁸ Article 136, paragraphe 2 : «Les limites d'une municipalité seront établies suivant un référendum de la population».

¹⁹ Section II (Municipalité, articles 7,8 et 9) de la loi.

87. En effet, en ce qui concerne l'état de la législation relative au contrôle du comportement des organes de gouvernement des collectivités locales (les maires, les conseils et chacun des conseillers), la recommandation de 1998 visant notamment à supprimer la compétence directe des procureurs pour adopter des actes de révocation ou de dissolution de ces organes a été respectée. La délégation se félicite que la législation en vigueur ait été améliorée à cet égard.

88. Pour ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation de 1998, la délégation se félicite que la législation actuelle ait amélioré la définition des cas dans lesquels un organe administratif d'une municipalité peut être révoqué ou dissous. Toutefois, elle souhaite encore une amélioration afin d'éviter toute possibilité de contrôle fondé sur des évaluations politiques, situation qui serait jugée non conforme à l'Article 7, paragraphe 1, de la Charte, selon lequel « le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat ».

Article 9 : Les ressources financières

89. La délégation est particulièrement préoccupée par les dispositions relatives à cet article qui depuis la recommandation 45 (1998), n'ont pas fait l'objet de changements notables.

90. Le Congrès avait recommandé d'adopter plus de clarté dans le domaine de la répartition des compétences, notamment des compétences déléguées, et une meilleure adéquation entre les ressources financières et les compétences déléguées. La délégation relève que cette répartition n'est toujours pas parfaitement claire. Par ailleurs, la délégation rappelle que les ressources financières pour assumer ces compétences devraient être suffisantes, qu'elles soient assurées par le biais de transferts ou par le biais de redevances et d'impôts locaux (dont les collectivités locales peuvent fixer le taux en application de l'Article 9 paragraphe 3 de la Charte).

91. Il subsiste une contradiction entre le principe énoncé à l'article 141, paragraphe 2, de la Constitution bulgare (« Les sources de recettes permanentes d'une municipalité doivent être établies par la loi ») et le système financier en vigueur, fondé sur des transferts de l'Etat.

92. Les améliorations observées ces dernières années concernent en premier lieu, le nouveau système, plus objectif, de répartition des transferts de l'Etat entre les municipalités (adoption de la méthode des « coûts standards » pour calculer le montant des ressources financières à transférer à chaque municipalité) ; et en second lieu, l'importance croissante de la part des recettes propres par rapport à celle des transferts gouvernementaux (qui est passée de 96,1 % en 1991 à 54,8 % en 2008²⁰), insuffisante cependant pour créer une véritable autonomie fiscale. Même si la compétence fiscale des municipalités a été étendue²¹, l'autonomie financière étant liée aux fonctions locales, lesquelles ne représentent qu'une petite part des compétences des municipalités, les améliorations attendues en matière de fiscalité locale n'auront que peu de portée.

93. Les rapporteurs estiment que tant que ce déséquilibre persiste, l'autonomie financière des municipalités est réduite.

94. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte²² impose non seulement de garantir des ressources suffisantes aux autorités locales, mais aussi de les laisser libres d'affecter ces ressources comme elles le souhaitent. La première conséquence de ce principe est le droit, pour les collectivités locales, de disposer de leur propre budget. La deuxième concerne l'indépendance relative des collectivités locales quant à l'affectation de ces ressources dans leur budget. L'autonomie concernant l'approbation du budget est l'expression la plus importante de l'autonomie locale.

²⁰ Voir DESISLAVA STOIOLOVA, La décentralisation financière en Bulgarie : quelles sont les principales réalisations de la période de transition et comment continuer de progresser ?

²¹ La Constitution a été modifiée en 2007 et son nouvel article 141, paragraphes 3, 4 et 5, dispose ce qui suit : « (3) Le conseil municipal détermine le montant des impôts locaux selon les conditions, suivant la procédure et dans le cadre établis par une loi; (4) Le conseil municipal détermine le montant des redevances locales suivant la procédure établie par une loi ; (5) L'Etat garantit le bon fonctionnement des municipalités par des dotations budgétaires et par d'autres moyens ». Après la Constitution, la loi sur les taxes et redevances locales a également été modifiée afin d'élargir les compétences des municipalités concernant la détermination de leurs taxes et redevances et l'administration de la collecte des impôts.

²² Article 9, para. 1 de la Charte : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. ».

95. Ce principe se retrouve dans la Constitution bulgare, article 141, paragraphe 1, selon lequel « toute municipalité doit disposer de son propre budget » et dans la LLA, article 52, paragraphe 1, qui prévoit que « le conseil municipal adopte le budget indépendant de la municipalité, d'après celui de la République, sur la base des sources de recettes propres et des subventions de l'Etat réparties entre les municipalités suivant des critères prévus par la loi ».

96. La délégation du Congrès s'interroge à de multiples égards sur la réglementation actuelle de la procédure budgétaire applicable aux municipalités de Bulgarie²³, qui semble être en contradiction avec cette disposition légale importante. Avant que les municipalités soient autorisées à adopter leur budget, l'Etat doit préparer et approuver le « budget consolidé de l'Etat ».

97. Dans le budget de l'Etat pour 2009, des dispositions spécifiques définissent le montant exact : de la dotation supplémentaire, de la dotation de péréquation générale et de la dotation pour les investissements. Ce même instrument (article 11) prévoit ce qui suit : « Lors de l'élaboration des budgets municipaux et de leur adoption par les conseils municipaux, les dotations destinées à financer les activités déléguées par l'Etat seront déterminées en fonctions, groupes, activités et postes, suivant la nomenclature budgétaire unique ». De cette manière, le budget de l'Etat fixe des limites spécifiques pour la politique de dépenses des municipalités, ce qui n'est pas acceptable.

98. Le conseil municipal n'est censé adopter le budget municipal qu'après l'adoption du budget de l'Etat et suivant ses prescriptions. Compte tenu de la compétence de contrôle de la légalité des actes municipaux (et du contrôle plus spécifique du ministère des Finances), toute disposition du budget municipal non conforme aux limitations prévues par le budget de l'Etat sera tenue pour illégale. Le budget consolidé de l'Etat compromet donc fortement « l'indépendance » des budgets municipaux.

99. La méthode du « budget consolidé » n'est pas spécifique au système bulgare, mais ailleurs en Europe elle vise à donner à l'Etat une meilleure vision des finances publiques globales, afin par exemple de ne pas prendre en compte deux fois les mêmes ressources, et à mieux coordonner les pratiques des différents organes administratifs. La principale différence du système bulgare réside dans le fait que le budget consolidé de l'Etat, en plus d'être une source de connaissances, a aussi des effets juridiques contraignants, dans la mesure où les budgets municipaux doivent impérativement être adoptés après les décisions prises au niveau de l'Etat concernant l'affectation des ressources.

100. S'il est compréhensible qu'en période de crise financière grave le pouvoir central se voit reconnaître certains pouvoirs extraordinaires de contrôle des politiques des dépenses, y compris celles des collectivités territoriales, ces limitations (plafonnement des impôts et des dépenses) doivent être proportionnées et temporaires, afin de ne pas compromettre le principe de l'Autonomie locale. Les rapporteurs estiment qu'il n'est pas conforme à l'article 9 de la Charte - ni à l'esprit même du texte de la Charte dans son ensemble - qu'un système ordinaire limite d'une telle façon l'autonomie des municipalités dans l'adoption de leur budget.

101. Les principes de suffisance (art. 9, par. 1) et de proportionnalité aux compétences (art. 9, par. 2) de la Charte ont été remis en cause du fait des difficultés liées à la crise financière. La délégation du Congrès a noté de nombreux problèmes concernant la situation financière des municipalités. Un grand nombre d'entre elles connaissent des difficultés énormes et ne sont plus en mesure de financer leur politique. Les plus grandes – et les plus touristiques – s'en sortent grâce au processus de privatisation²⁴. Une stratégie à long terme semble cependant faire défaut. Le pouvoir central ne prévoit pour l'heure aucune solution structurelle pour le financement des municipalités.

102. Les rapporteurs ont été informés après la visite que des solutions spécifiques ont été mises en place pour les municipalités, y compris l'établissement d'un Fonds spécial pour les collectivités locales (FLAG EAD), « par Ordre No. 4 du Conseil des Ministres de la République de Bulgarie le 7 mars 2007, en tant qu'instrument de la politique de développement régional. La mission de ce Fonds est de soutenir les efforts des municipalités bulgares et des entreprises municipales dans la préparation et la mise en œuvre efficace de projets conformément aux Programmes Opérationnels (OP) et au Programme de Développement Rural (RDP), pour la modernisation et l'expansion d'infrastructures municipales ainsi que la création de collectivités locales modernes et durables. Le Fonds accorde des

²³ Loi sur le Budget de l'Etat de la République de Bulgarie, No. 99/15.12.2009, en vigueur depuis 1.01.2010.

²⁴ Information reçue du Ministère de développement régional et des travaux publics.

prêts aux municipalités et aux entreprises municipales qui mettent en place des projets approuvés par les autorités administratives de l'OP/RDP ainsi que pour la préparation de propositions de projet.”²⁵ En outre, l'information reçue de la Commission de la Politique Régionale et de l'Autonomie locale souligne que le gouvernement avait “cédé aux municipalités, à titre gratuit, un nombre considérable de biens immobiliers appartenant à l'Etat” et qu'une série d'amendements à la législation avait donné aux municipalités “la possibilité de générer et de gérer des revenus à partir de propriétés transférées par l'Etat ainsi que de propriétés appartenant toujours à l'Etat”²⁶.

103. L'Association Nationale des Municipalités de la Bulgarie a, depuis la visite de la délégation²⁷, souligné avec préoccupation la diminution progressive des ressources financières à disposition, tant pour ce qui concerne les ressources propres, que pour ce qui concerne les transferts de l'Etat. Une nette diminution de la capacité de dépense publique au niveau local (du 18% au 14% du total de la dépense publique) aurait été constatée.

104. La situation semble particulièrement difficile pour presque toutes les petites municipalités, qui sont confrontées à de graves problèmes financiers et n'ont même pas les ressources nécessaires pour participer au projet de cofinancement européen. Cette situation, pouvant favoriser des différences de financement entre les 264 municipalités, mettrait la Bulgarie en contradiction avec le principe de l'article 9, paragraphe 5, de la Charte.

105. La recommandation 45 (1998) préconisait d'«assurer aux communes un patrimoine immobilier correspondant, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, aux exigences du fonctionnement financier et administratif ». Des améliorations importantes ont été apportées dans ce domaine : la loi sur les biens municipaux a été largement modifiée, conformément à l'article 140 de la Constitution, et les municipalités se sont vu attribuer de nombreux biens municipaux, assortis de compétences pour leur administration.

106. Néanmoins, les collectivités locales bulgares déplorent²⁸ les limites imposées par la législation ordinaire qui leur imposent de permettre l'utilisation gratuite de ce patrimoine aux entreprises privées

Article 10 : Le droit d'association

107. Le droit d'association des collectivités locales est reconnu tant au niveau constitutionnel²⁹, qu'au niveau législatif³⁰, et ce de manière satisfaisante. Sont prévus, d'une part, le droit d'association proprement dit, c'est à dire le droit de participer aux associations nationales et régionales³¹ et d'autre part, le droit de s'associer et de coopérer entre municipalités.

108. L'Association Nationale des Municipalités de la République de Bulgarie est solidement établie. Elle a le soutien de toutes les collectivités locales et joue un rôle croissant dans le processus de décision au niveau national. Dans le domaine du financement des collectivités locales notamment, le rôle de l'Association Nationale des Municipalités a été considérablement renforcé : elle est habilitée à intervenir concernant la législation et les décisions du pouvoir central.

109. Sur le plan de la coopération, il y a lieu de signaler l'expérience positive des associations dites régionales, qui constituent des formes de coopération entre municipalités, pour des territoires plus larges. La délégation a rencontré les représentants des associations régionales “Central Stara Planina” et “Yantra » ; elle se félicite que des initiatives de ce genre se développent afin d'accroître la capacité administrative et d'intervention publique des municipalités.

²⁵ Voir référence ci-dessus.

²⁶ Information donnée par le président de la Commission de la Politique Régionale et de l'Autonomie locale.

²⁷ Déclaration du 1 mars 2011, envoyée au Président du Comité des Régions de l'Union Européenne et au Président du Congrès.

²⁸ Déclaration de l'Association Nationale des Municipalités de la Bulgarie du 1 mars 2011.

²⁹ Article 137 de la CB.

³⁰ Articles 59, 60 et 61 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale.

³¹ Article 9 de la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale.

Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

110. Le système bulgare a répondu positivement à la Recommandation 45 (1998) par une reconnaissance juridique de ces droits, par exemple en termes d'accès direct des collectivités locales à la Cour constitutionnelle.

111. Ce droit d'accès direct est limité aux litiges relatifs à la compétence entre les collectivités locales et les organes exécutifs centraux. Pourtant l'accès n'est pas prévu pour contester la légitimité constitutionnelle d'une loi de l'Etat concernant l'autonomie locale. A cette fin, l'accès est indirect : la question de la constitutionnalité d'une loi peut être posée aux juges ordinaires (Cour Suprême de Cassation ou Cour administrative Suprême). S'ils considèrent la question importante, les juges suspendent la procédure et saisissent la Cour Constitutionnelle.

112. Dans les deux cas (accès direct sur la compétence ou accès indirect), la Cour constitutionnelle peut fonder ses jugements ou ses arrêts sur la Charte car elle est d'application directe. Elle peut également déclarer l'inconstitutionnalité d'une norme interne qui serait en contradiction avec la Charte.

113. Pour ce qui concerne l'accès aux juges ordinaires, l'art. 145 de la Constitution dispose que les Conseils municipaux peuvent contester en justice les actes qui portent atteinte à leurs droits. Le problème d'une meilleure reconnaissance de ces droits dans la législation ordinaire demeure.

Article 12 : Engagements - éventuelles « réserves » formulées par l'Etat

114. La seule « réserve » exprimée par la Bulgarie au moment de la ratification de la Charte concerne l'article 7, paragraphe 2, qui prévoit une « compensation financière adéquate » des élus locaux. La délégation n'a pas pu avoir d'informations sur la validité des motivations à l'origine de cette « réserve ». Elle constate toutefois que la question est à présent réglée par la loi sur l'autonomie et l'administration locale, tant pour la rémunération du maire³² que pour la rémunération des conseillers municipaux³³. La situation étant *de facto* conforme à une disposition de la Charte pourtant non ratifiée, la délégation propose, par conséquent que la Bulgarie, en application de l'article 12, paragraphe 3 de la Charte, lève cette réserve, en se déclarant engagée par toutes les dispositions de la Charte. Après la visite, le Ministère du développement régional et des travaux publics a informé la délégation que « la possibilité pour la Bulgarie de retirer ses réserves et de ratifier la Charte en conformité avec les amendement à la Loi sur l'autonomie et l'administration locales sera discutée et coordonnée plus avant. »³⁴

3.4. Démocratie régionale

115. La question de l'institution de véritables organes d'autonomie régionale ou d'un deuxième niveau de collectivités locales a également constitué l'un des sujets d'investigation de la délégation. On notera ici que l'actuel « pouvoir régional » est uniquement une forme d'organisation des organes déconcentrés du pouvoir central, n'ayant rien de commun avec une véritable décentralisation.

116. Ainsi qu'il est rappelé plus haut, dans la législation en vigueur comme dans les politiques des divers organes et instances du pouvoir central, le terme « région » a deux acceptions différentes.

117. D'une part, les 28 *oblasti* disposent d'une structure administrative et leurs gouverneurs « régionaux » sont dotés de compétences spécifiques : la coordination des organes déconcentrés du pouvoir central, la coordination entre l'action du pouvoir central dans l'oblast et l'action des collectivités locales (municipalités), et le contrôle de la légalité de l'action des municipalités.

118. D'autre part, six zones régionales servent de territoires de référence pour l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de « développement régional ». La délimitation de ces six régions a été réalisée par le ministère du Développement régional et des Travaux publics à des fins de statistiques et d'analyse. Aucune véritable structure de gouvernement n'existe à ce niveau.

³² Article 21, par. 5.

³³ Article 34, paragraphes 1, 2 3 et 4.

³⁴ Voir note de bas de page 24.

119. La recommandation 45 (1998) soulignait l'intérêt du deuxième niveau de gouvernement d'alors, à savoir les neuf *okrag* dotés d'un territoire dont la superficie permettait une évolution vers un véritable niveau d'autonomie régionale.

120. Des innovations importantes sont intervenues depuis 1998 : une nouvelle loi sur le développement régional de février 2008 a remplacé celle qui était en vigueur depuis 1999 et définit le cadre actuel de la planification et de la programmation du développement régional en Bulgarie. En 2007, le Conseil des Ministres a adopté sept programmes opérationnels dont le programme de « Développement régional 2007-2013 ». Les fonds de l'Union européenne sont la principale source de financement des actions inscrites dans ce plan. La question de l'utilisation des Fonds de l'Union européenne sont traités plus en détail aux points 3.5 et 3.6. du présent rapport.

121. La mise en place de ce type de politique peut en apparence être interprétée comme une forme d'application de la recommandation du Congrès de 1998. En réalité, la proposition formulée par le Congrès considérait les plans de développement comme un moyen de créer les conditions futures d'une autonomie régionale effective. Or, la politique actuelle ne reflète pas cette perspective : les plans de développement régional sont intégralement mis en œuvre par le pouvoir central suivant le découpage territorial en six régions qui n'a rien à voir avec le « pouvoir régional » actuel des 28 *oblasti*.

122. Par conséquent, la recommandation doit être considérée comme étant mise en œuvre de manière partielle et incomplète. De plus, la suppression de ces *okrag* et le retour à la délimitation territoriale plus traditionnelle des 28 *oblasti* ont radicalement changé la donne. En effet, la superficie des *oblasti* est, à de multiples égards, plus proche du niveau intermédiaire d'autonomie locale (entre les niveaux municipal et régional, comme les provinces italiennes et espagnoles, les départements français, les *Kreise* allemand, etc.) que d'un véritable niveau régional.

123. Ce niveau d'autonomie « provincial » ne correspond pas, en Bulgarie, à l'institution d'une autorité locale dotée d'un organe de gouvernement élu directement par les citoyens. Ce niveau est doté d'un « gouverneur » dont les attributions (coordination et contrôle) en font une fonction très proche du préfet français, c'est-à-dire d'un haut fonctionnaire nommé par le pouvoir central et largement placé sous la tutelle de l'Etat. Il ne s'agit pas d'un haut fonctionnaire neutre chargé de la mise en œuvre, sur son territoire de compétence, des politiques nationales pour la réalisation des intérêts de l'Etat.

124. Un élément pèse fortement sur les relations établies avec les municipalités : le gouverneur s'efforce d'« orienter » les activités des collectivités locales dans le sens de l'intérêt national, plutôt que d'aider les municipalités à exercer leurs fonctions. La quantité importante de compétences « partagées » et « déléguées par l'Etat » ne contribue pas à l'établissement d'une distinction plus claire.

125. La « Nouvelle Stratégie de décentralisation 2006-2015 » est un document de réflexion qui mérite également d'être mentionnée à cet égard. Conjointement avec la politique de régionalisation, elle a fixé un objectif stratégique tendant à « Rationaliser la compétence fonctionnelle du gouverneur régional pour la coordination des politiques sectorielles au niveau régional » et trois priorités qui sont les suivantes :

« Priorité 1 : Renforcer la capacité et la responsabilité de l'administration régionale concernant la conduite de la politique régionale, l'exercice de l'autorité de l'Etat à l'échelle régionale et la conciliation des intérêts nationaux et locaux

Priorité 2 : Renforcer le rôle de coordination du gouverneur régional concernant les actes et actions des chefs des unités territoriales du pouvoir exécutif central sur le territoire de la région

Priorité 3 : Etendre les compétences des conseils régionaux pour le développement. »

126. La mise en œuvre des priorités 1 et 2 est particulièrement importante du point de vue du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale de novembre 2009³⁵. Ces priorités correspondent à l'octroi de compétences réelles au gouverneur régional pour assurer la gouvernance

³⁵ Ce document a été approuvé lors de la 16^e Session de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, Utrecht (Pays-Bas), 16-17 novembre 2009. Il ne s'agit pas d'un traité international juridiquement contraignant pour ses Etats signataires (comme c'est le cas pour la Charte). Il pose une série de principes dont les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent s'inspirer dans le cadre de leurs réformes territoriales.

effective de l'Etat sur le territoire régional, améliorer la coopération entre les représentants des organes centraux au niveau régional et coordonner les politiques sectorielles à ce même niveau.

127. La priorité 3 vise à étendre les compétences des conseils régionaux pour le développement. Il s'agit d'une condition importante pour une bonne utilisation des fonds au titre des programmes opérationnels et pour la coordination des instruments structurels de l'Union européenne.

128. Parallèlement, et au-dessus du niveau intermédiaire des *oblasti*, il existe un niveau de gouvernement « régional » faible et encore peu structuré, couvrant une grande superficie (ces régions sont au nombre de six), qui est utile pour l'adoption de politiques de « développement régional » stratégiques et de portée générale.

129. La délégation du Congrès estime qu'il est incorrect d'utiliser le terme de « régionalisation » au sujet du niveau intermédiaire existant en Bulgarie entre l'Etat et les collectivités locales et estime que la clarification des stratégies régionales de l'Etat bulgare doit aboutir à un modèle compatible avec le Cadre de référence.

130. Le Ministère du développement régional et des travaux publics a informé les Rapporteurs après la visite que toutes les questions liées au développement régional sont administrées par le biais de la loi sur le développement régional. Les articles 8 et 9 de cette loi établissent les instruments juridiques pertinents pour la planification stratégique du développement durable, transfrontalier, transnational et interrégional (Plan de Développement national, Cadre de Référence Stratégique national, programmes opérationnels cofinancés par les fonds de l'UE, Stratégie nationale pour le développement régional, Plans de développement régionaux, Stratégies de développement des districts et Plans de développement municipaux). Les Plans de développement régional concernent le niveau NUTS 2 ; ils définissent des objectifs à moyen terme et des priorités pour le développement d'une région particulière sur une période donnée de même que des indicateurs pour le suivi et l'évaluation, des modalités de mise en œuvre de partenariats ou pour fournir des informations. Les Conseils de développement régional (les autorités créées pour mettre en œuvre la politique de développement régional dans une région donnée, comprenant les représentants municipaux) jouent un rôle important dans la coordination de ces efforts (voir l'Annexe III).

3.5. Alternatives pour une régionalisation en Bulgarie

131. Concernant l'évolution que ce système pourrait connaître à l'avenir, les rapporteurs du Congrès ont constaté qu'il existait un vaste éventail d'opinions et de propositions de solutions alternatives.

132. Différentes hypothèses sont formulées ci-après pour préciser leurs conséquences objectives du point de vue du respect de la Charte européenne de l'autonomie locale et du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale.

Une première solution : la création d'un véritable niveau de gouvernance régionale.

133. L'existence d'un tel niveau d'autorité impliquerait la création d'entités régionales dotées de la personnalité juridique, distinctes de l'Etat, disposant d'organes de gouvernement élus de manière démocratique (directement, par le peuple, ou indirectement, par des élus).

134. Le projet enregistré par la délégation du Congrès lors de ses rencontres avec les autorités bulgares, de créer des « régions » purement stratégiques et statistiques, dotées uniquement de services déconcentrés du pouvoir central chargés de définir et de mettre en œuvre des « stratégies de développement régional », peut être considéré comme un précurseur utile d'un véritable niveau d'autonomie régionale, mais il ne constituerait pas une régionalisation effective.

135. De fait, le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la Démocratie Régionale précise que : « par autonomie régionale, on entend la compétence juridique et la capacité effective pour les collectivités régionales, de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité. »

136. Ainsi définie, cette solution peut prendre deux formes :

- La création d'un niveau de gouvernement régional supplémentaire intermédiaire entre deux niveaux d'autorités locales et l'Etat, en plus des niveaux qui existent déjà (municipalités et *oblasti*).

- La création d'un niveau d'autorité régionale unique intermédiaire entre les municipalités (qui représentent le seul niveau d'autorité locale) et l'Etat. Ce niveau régional prendrait alors la place de l'actuel niveau « régional/provincial » des « *oblasti* ». Cette version impliquerait une interprétation spécifique de la Constitution bulgare, en particulier de ses articles 142 et 143 : les « régions » mentionnées dans la Constitution ne seraient pas les « *oblasti* » (qui seraient supprimés), mais les six régions nettement plus vastes, qui n'existent actuellement qu'à des fins statistiques et d'analyse.

137. Du point de vue de la conformité avec l'article 13 de la Charte³⁶, cette solution permettrait de conserver l'article 143 de la Constitution bulgare, lequel prévoit expressément (paragraphe 2) la mise en place d'un « gouverneur régional » « nommé par le Conseil des ministres », et qui n'est donc pas élu de manière démocratique. Il est l'expression régionale du pouvoir national plutôt que de la population régionale. Le « gouverneur régional » ne pourrait être considéré comme une véritable « autorité régionale » au sens du Cadre de référence.

Une deuxième solution : la création d'un second niveau d'autonomie locale

138. La superficie actuelle des *oblasti* étant plus proche de celle des deuxième niveaux d'autorité locale (provinces, départements, etc.), cette solution pourrait consister à transformer les administrations « régionales » existantes (le pouvoir régional et ses services) en un véritable deuxième niveau d'autorité locale, doté d'organes élus démocratiquement. Cela impliquerait de modifier l'article 143, paragraphe 2, de la Constitution bulgare, au sens où le gouverneur régional devrait être remplacé par des organes élus.

139. Deux versions sont envisageables :

- Soit la simple substitution de l'actuel gouverneur d'*oblast* par un organe élu démocratiquement, l'*oblast* en tant qu'autorité locale dotée d'une personnalité juridique distincte et jouissant de toutes les garanties d'indépendance que la Constitution et la Charte donnent aux municipalités, à commencer par le droit à l'autonomie : élection directe d'une assemblée et d'un chef de l'exécutif (l'ancien « gouverneur ») élu par l'assemblée ou directement par la population. Cette solution, outre le fait qu'elle exige de modifier la Constitution semble éloignée de la tradition bulgare tendant à accorder d'importantes compétences de coordination et de contrôle des collectivités locales à un représentant du pouvoir central au niveau territorial.

- Soit l'ajout d'un second niveau d'autonomie locale en plus des gouverneurs « régionaux » actuels. C'est la solution largement utilisée en Europe dans les pays où le représentant du pouvoir central (le préfet de type français) exerce encore des compétences de coordination des administrations déconcentrées du pouvoir central et des collectivités locales et des compétences de contrôle des autorités locales, tandis qu'un second niveau d'autorité locale opère aussi sur le même territoire.

140. Ces autorités locales sont dotées, en application du principe de subsidiarité, de fonctions qui ne pourraient être attribuées au premier niveau d'autonomie locale (les municipalités). Ces fonctions, si elles sont considérées comme des fonctions « locales », peuvent utilement être attribuées à un second niveau d'organes locaux. Cette solution serait une véritable innovation pour la Bulgarie, mais avec le maintien des gouverneurs « régionaux », elle garantirait aussi une certaine mesure de stabilité et de continuité.

141. Elle exigerait de modifier la Constitution actuelle concernant la création d'un deuxième niveau d'autorité locale et d'étendre à ce niveau toutes les garanties de l'autonomie locale.

Une troisième solution : une « démocratisation partielle » du système de gouvernement en vigueur

³⁶ L'article 13 de la Charte vise à étendre la protection de l'autonomie locale garantie par la Charte à d'autres autorités, y compris au niveau régional : « *Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie.* »

142. Dans ce scénario, la Bulgarie conserverait un système à deux niveaux : l'Etat et les municipalités. D'une part, l'Etat et ses organes déconcentrés (au niveau « régional » et/ou « provincial ») lui permettraient de répondre aux intérêts nationaux et de coordonner les activités des autorités locales ; d'autre part, les municipalités verraient leur autonomie renforcée et seraient protégées vis-à-vis d'un exercice excessif et trop centralisé des compétences de l'Etat.

143. De ce dernier point de vue, une solution suggérée par certaines autorités locales pourrait être d'améliorer les relations actuelles entre les gouverneurs « régionaux » et les municipalités du territoire d'un *oblast* en créant, en plus du gouverneur régional, une assemblée élue qui représenterait : a) la population locale (assemblée formée au moyen d'élections directes, par les citoyens) ; b) les autorités locales (élection indirecte, par les conseils locaux).

144. Dans ce cas, l'autorité de l'*oblast* ne serait pas transformée en un véritable niveau d'autonomie locale, mais la création d'une assemblée locale démocratique, malgré la présence en parallèle d'un pouvoir régional, pourrait être considérée comme un précurseur utile d'une future instance d'autonomie régionale.

3.6. Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des projets financés par l'Union européenne.

145. Les ressources allouées par l'Union européenne pour la mise en œuvre de programmes spécifiques sont l'un des principaux moyens dont dispose la Bulgarie pour moderniser ses infrastructures et promouvoir le développement en général.

146. La Bulgarie a démontré une capacité très faible à dépenser les fonds de l'UE. Cette lenteur est due à « une mauvaise planification des projets, une lente absorption des fonds, des résultats incertains et de faibles moyens administratifs³⁷ ».

147. Une impression générale d'une centralisation assez marquée de la gestion des fonds de l'UE, a résulté des différents entretiens de la délégation. Un nombre important de projets d'intérêt national a été géré directement au niveau central sans grand succès.

148. La délégation du Congrès, lors de ses réunions de Sofia, en particulier avec le ministre chargé de la gestion des fonds de l'UE, M. Tomislav Dontchev, a essayé de mieux comprendre quel était et quel pourrait être le rôle des municipalités bulgares pour améliorer la capacité administrative à gérer les fonds européens, et ceci non seulement dans les procédures de présentation et de financement des projets, mais en particulier dans la phase de mise en œuvre.

149. Le nouveau ministre, en tant qu'ancien maire d'une municipalité (Gabrovo, dans le centre du pays) ayant géré avec succès des projets financés par l'UE au niveau municipal, semble fortement attaché à la mise en place d'un système de relations directes entre le pouvoir central et les municipalités (avec l'aide de l'Association Nationale des Municipalités), basé sur des procédures de cofinancement (UE, Etat et municipalités) qui pourraient exclure tout rôle d'autres entités territoriales. Le soutien technique devrait être assuré par les organes déconcentrés du pouvoir central.

150. La délégation soutient cette politique, soulignant que l'autonomie locale n'est pas en contradiction avec l'impératif d'utiliser efficacement les fonds de l'Union européenne. Seules des municipalités fortes, dotées de compétences propres et d'une bonne autonomie fiscale, offriront une base valide pour un soutien administratif à une bonne utilisation des fonds de l'UE.

151. La démocratie locale garantit non seulement une administration réactive et décentralisée, mais aussi la participation de la société civile (citoyens, associations, entreprises) nécessaire pour améliorer la capacité administrative de l'Etat et pour contrôler démocratiquement l'action des organes et instances publics, de manière à prévenir le détournement des ressources et la corruption. Dans cette perspective, l'amélioration de l'utilisation des fonds européens et la décentralisation des compétences et des ressources vers les collectivités locales sont parfaitement complémentaires.

³⁷ Voir l'étude à mi-parcours de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Bulgarie, faite par la Coalition civique pour l'utilisation durable des fonds de l'UE, 2010.

152. Concernant l'exclusion de tout rôle pour les gouverneurs régionaux, la délégation pense qu'il pourrait être préférable que les autorités de l'Etat considèrent les gouverneurs comme un niveau purement administratif. A l'inverse, une solution avantageuse pourrait être un renouvellement du niveau de gouvernement des «*oblasti*», avec une participation étendue et démocratiquement organisée des municipalités aux programmes soutenus par l'UE et avec une assistance convenable de la part d'une administration du gouverneur efficace.

4. DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

4.1. Les principes garantis par la loi concernant les rapports des citoyens avec l'administration au niveau local.

153. Il n'est pas facile de dégager des principes spécifiques de la législation adoptée pour régler le fonctionnement des municipalités. Néanmoins, le Code de procédure administrative définit de nombreux principes généraux³⁸ qui s'appliquent à toutes les administrations publiques du pays, y compris celles des collectivités locales. Ces principes sont notamment les suivants :

- 1) la proportionnalité³⁹ ;
- 2) la véracité⁴⁰ ;
- 3) l'égalité⁴¹ ;
- 4) le principe ex officio⁴² ;
- 5) l'indépendance et l'objectivité⁴³ ;
- 6) la rapidité et l'économie de procédure⁴⁴ ;
- 7) l'accessibilité, la publicité et la transparence⁴⁵ ;

³⁸ On trouve un ensemble de principes généraux très similaires dans la loi sur l'administration. Voir l'article 2 : « (1) L'administration exercera son activité dans le respect des principes suivants :

1. la légalité ;
2. la disponibilité et l'accessibilité ;
3. la responsabilité et l'obligation de rendre compte ;
4. l'efficacité ;
5. la subordination et la coordination ;
6. la prévisibilité ;
7. l'objectivité et l'impartialité ».

³⁹ Selon l'article 6 du Code. « (1) Les organes administratifs exercent leurs pouvoirs de manière raisonnable, de bonne foi et équitablement.

- (2) L'acte administratif et son exécution ne peuvent affecter les droits et les intérêts légitimes dans une mesure plus large que ce qui est nécessaire dans le but pour lequel l'acte est adopté.
- (3) Lorsqu'un acte administratif affecte des droits ou crée des obligations pour les citoyens ou les organisations, les mesures les plus favorables pour ceux-ci seront appliquées, si elles permettent aussi de réaliser l'objectif de la loi.
- (4) Parmi deux ou plusieurs possibilités légales, l'organe sera tenu, conformément aux paragraphes 1, 2 et 3, de choisir celle qui peut s'appliquer de la manière la plus économique et qui est la plus favorable pour l'Etat et la société.
- (5) Les organes administratifs doivent s'abstenir de tout acte et de toute action pouvant entraîner des dommages manifestement disproportionnés par rapport au but poursuivi ».

⁴⁰ D'après l'article 7 : « (1) Les actes administratifs doivent être motivés par les faits réels pertinents pour le cas précis.

- (2) Tous les faits et arguments pertinents pour le cas doivent faire l'objet d'une évaluation.
- (3) La véracité des faits doit être établie suivant les modalités et par les moyens prévus par le présent code ».

⁴¹ D'après l'article 8 : « (1) Toutes les personnes concernées par une décision prise dans le cadre d'une procédure au titre du présent code doivent avoir les mêmes possibilités procédurales de participer afin que leur droits et intérêts légitimes soient protégés.

- (2) Dans les limites de l'indépendance de fonctionnement, dans des conditions identiques, les affaires similaires seront traitées de la même manière ».

⁴² Article 9 : « (1) Sous les conditions définies dans la présente loi, l'organe administratif est tenu d'engager, de conduire et d'achever les procédures administratives, sauf si le domaine de l'acte est laissé à sa libre évaluation.

- (2) L'organe administratif collecte toutes les preuves nécessaires en l'absence de requête par les personnes intéressées.
- (3) Le tribunal doit indiquer aux parties que pour certaines circonstances importantes pour la décision elles n'ont pas fourni d'éléments de preuve.

(4) L'organe administratif et le tribunal doivent permettre la coopération des parties à la procédure en vue d'une décision légitime et équitable, en fonction de la procédure suivie, y compris au moyen d'un accord ».

⁴³ Article 10 : « (1) L'organe administratif conduit les procédures de manière indépendante. L'organe supérieur ne peut se substituer à l'organe administratif pour statuer sur une affaire qui relève de la compétence de ce dernier, sauf si la loi l'autorise.

- (2) Un fonctionnaire ne peut participer à la procédure s'il est concerné par la décision ou s'il a un lien avec une ou plusieurs personnes concernées, de sorte que son objectivité puisse être mise en doute. Dans pareil cas, de sa propre initiative ou à la demande d'une des personnes intéressées, le fonctionnaire peut être récusé ».

⁴⁴ Article 11 : « Les actions procédurales doivent être menées selon les termes définis par la loi et dans les délais les plus courts nécessaires selon les circonstances concrètes et le but de l'action ou de l'acte administratif ».

⁴⁵ Article 12 : « (1) Les organes sont tenus de garantir la transparence, l'authenticité et l'exhaustivité des informations sur les procédures administratives.

8) déroulement et prévisibilité⁴⁶.

154. Si l'on compare les principes généraux introduits par la législation bulgare récente avec le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, l'application effective de ces principes rendrait la situation de la démocratie en Bulgarie pleinement conforme aux dispositions du Protocole, notamment aux articles 1 et 2.

155. La technique juridique consistant à énoncer des principes généraux applicables à toutes les administrations n'est pas nouvelle. Elle présente d'un côté l'avantage de permettre aux différentes administrations d'adapter leur propre organisation aux objectifs fixés dans les principes. En revanche, on ne peut pas disposer de données sur le degré de respect effectif de ces principes dans la pratique administrative, en particulier au niveau local.

4.2. Le médiateur aux niveaux national et local

156. Le Médiateur, en tant qu'institution, est inscrit dans la Constitution comme autorité indépendante nationale (l'Article 91a) et régie également par la Loi sur le Médiateur, adoptée en 2004 (l'Article 3(1)). Une modification de la Constitution en 2006 a octroyé au Médiateur le droit de saisir la Cour constitutionnelle. Élu par le Parlement, le Médiateur gère son propre budget en toute autonomie dans les limites approuvées dans le budget annuel de l'Etat (l'Article 7 de la Loi sur le Médiateur) et joue un rôle important, en garantissant de nouveaux types de relations entre les citoyens et la fonction publique, en particulier du point de vue d'une administration plus équitable.

157. Il y a deux sortes de médiateurs en Bulgarie : un médiateur national, tel qu'expliqué ci-dessus, et des médiateurs au niveau municipal. Le premier est un organe obligatoire de l'Etat ; les seconds sont uniquement des organes facultatifs des municipalités⁴⁷.

158. Une municipalité, si elle s'est dotée d'un médiateur, adopte une réglementation sur son fonctionnement et lui accorde les ressources financières nécessaires. Seulement 26 des 264 municipalités ont leur propre médiateur.

159. Le médiateur national a compétence pour les plaintes de citoyens contre tous les types d'administrations publiques, y compris celles des municipalités dotées d'un médiateur local.

160. La délégation du Congrès a rencontré le médiateur national et le médiateur de la ville de Sofia. Elle a eu le sentiment que le rôle et l'indépendance de ces acteurs importants concernant la défense des droits de l'homme restent encore limités. Les rapporteurs ont été informés ultérieurement par le Bureau du Médiateur qu'il y a une tendance accrue et confirmée par le nombre de plaintes reçues indiquant que le public est de plus en plus conscient du rôle du Médiateur (3 687 plaintes en 2010, soit une augmentation de 37 % par rapport à 2005). Le Médiateur communique avec le public et les ONGs sur une base structurée : Bureaux d'accueil dans différentes villes pour des rencontres régulières avec le public, réunions avec les représentants des ONGs et les experts, programmes de stage pour étudiants des grandes écoles et promotion d'activités via les mass-médias (voir l'annexe IV pour des informations plus détaillées sur le rôle et les activités du Médiateur national).

(2) Les parties exercent leur droit d'accès aux informations sur les procédures selon les modalités prévues par le présent code et les tiers, selon les modalités de la loi sur l'accès aux informations publiques.

(3) Les procédures visées par le présent code ne donneront lieu à la collecte d'aucune redevance publique ni au paiement d'aucuns frais, sauf si le code ou une autre loi le prévoit ; la même disposition s'applique aux recours juridictionnels contre des actes administratifs et au dépôt d'une réclamation en vertu du code ».

⁴⁶ Article 13 : « Les organes administratifs rendront publics, en temps utile, les critères, les règlements et les pratiques établies en usant de leur indépendance de fonctionnement dans l'application de la loi et la réalisation de son objectif ».

⁴⁷ Article 21bis de la LLA (telle que modifiée en 2003) : « (1) Le conseil municipal peut élire un médiateur.

(2) Le médiateur contribue au respect des droits et des intérêts légaux des citoyens auprès des organes du pouvoir local et de l'administration locale.

(3) L'organisation et l'activité du médiateur sont définies au moyen d'une réglementation adoptée par le conseil municipal.

(4) Le médiateur est élu et révoqué par une majorité des deux tiers du nombre total des conseillers municipaux ».

161. S'agissant des médiateurs locaux, qui ne sont pas institutionnellement rattachés au Médiateur national, la question de manque de ressources mais aussi le caractère facultatif de l'institution peuvent expliquer pourquoi seule une petite minorité de municipalités a institué le Bureau de Médiateur. La Loi sur l'Autonomie et l'administration locales (Article 21) ne confère pas d'obligation, mais prévoit "la possibilité" de l'élection d'un médiateur local par le conseil municipal ; pour l'instant, seules 22 municipalités ont pris l'initiative d'en élire un.

4.3. Le statut des communautés minoritaires

162. En Bulgarie, il existe deux minorités ethniques et linguistiques qui démontrent un degré d'intégration, dans la société bulgare, très différencié: la minorité turque et la minorité rom.

163. La communauté turque, qui représente 9% de la population bulgare, bien qu'ayant fait l'objet de politiques très lourdes oscillant de l'intégration forcée durant la période communiste à l'expulsion forcée de 1989⁴⁸, a trouvé le moyen d'être assez largement représentée dans les institutions (38 députés sur le total de 240 ; 35 maires de municipalité, sur le total de 264), grâce à un parti politique, le MRF (Movement for Rights and Freedoms), expression directe de la communauté.

164. Au contraire, la communauté Rom, qui représente 4,7% de la population fait face à de grandes difficultés d'intégration, malgré les engagements pris par le gouvernement bulgare à l'occasion de l'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne (1 janvier 2007). La délégation est d'avis qu'il existe un décalage entre les instruments formels d'une politique stratégique d'intégration et leur application effective.

165. Les deux principaux instruments adoptés ont un caractère administratif et non législatif. Il s'agit du Programme Cadre pour l'intégration des Roms et du Plan National de Décennie de l'Inclusion des Roms. Ils ont été modifiés à plusieurs reprises, mais sans résultats appréciables sur le plan pratique.

166. Des actes de planification dans des domaines plus concernés par une politique d'intégration ont été adoptés, notamment en matière d'éducation, de santé, d'amélioration de la qualité de vie (surtout des habitations à loyer modéré).

167. Dans toutes ces politiques, les organes de confrontation et de coopération entre ONGs représentatives de la communauté Rom et institution de l'Etat ont manifesté des graves difficultés de fonctionnement dues à la résistance des appareils de l'Etat central et aux divisions internes au sein même de la communauté.

168. Les rapporteurs soulignent l'importance de la poursuite d'une quête continue vers plus de décentralisation des politiques d'intégration. C'est au niveau local, municipal et régional que l'on peut trouver la voie vers des politiques d'intégration réellement efficaces.

169. Les Rapporteurs ont été informés le 3 octobre 2011 des événements récents survenus en Bulgarie et qui ont donné lieu à des manifestations - parfois violentes - et conduit à un sentiment anti-Rom. Ils saluent l'appel lancé par le Président de la Bulgarie de « mettre fin aux discours de haine ». Ils se rendent compte, néanmoins, de la gravité de la situation et encouragent les chefs politiques du pays à poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre des dispositions concrètes pour l'intégration des Roms.

5. CONCLUSIONS ET SUITE DE LA PROCEDURE DE SUIVI

5.1. Conclusion générales

170. Les rapporteurs ont eu le sentiment très net d'une amélioration notable de la démocratie locale. Les municipalités bulgares, près de vingt ans après l'adoption de la nouvelle constitution démocratique, sont solidement implantées et assurent une part croissante de services publics.

⁴⁸ La Commission parlementaire pour les Droits de l'Homme et la liberté de religion en Bulgarie a approuvé en février 2010 une déclaration qui condamne de la tentative de la part du régime communiste d'une assimilation forcée de la population d'ethnie turque du pays. La Commission a qualifié l'expulsion forcée de 360.000 turcs en 1989 de «nettoyage ethnique».

171. Presque tous les aspects de l'administration publique font l'objet d'une législation de bonne qualité en termes de clarté et de garantie des droits fondamentaux des citoyens et des collectivités locales. Si l'on compare les dispositions des nombreuses lois adoptées par le Parlement bulgare et les principes de la Charte, l'impression générale est positive.

172. La reconnaissance formelle des valeurs et principes démocratiques doit être concrétisée par leur application pratique et l'action effective au niveau de l'administration. De ce point de vue, la délégation constate qu'il subsiste encore une forte propension à la centralisation du pouvoir.

173. Les dispositions légales en vigueur sont trop disparates. Les règles applicables aux municipalités sont répertoriées dans un trop grand nombre de textes législatifs. Les efforts visant à rapprocher la législation des normes démocratiques européennes les plus élevées comportent un risque d'aboutir à une législation trop détaillée.

174. En règle générale, un système d'autonomie locale précis devrait reposer sur une législation davantage consolidée, composée de principes plutôt que de prescriptions détaillées, ou sur un « code » de l'autonomie locale plus concis, ce qui garantirait une meilleure coordination de la législation et lui donnerait plus de cohérence, laissant ainsi plus de marge pour des réglementations élaborées par les collectivités locales.

175. La délégation se félicite vivement de l'approche stratégique choisie par la Bulgarie pour donner à cette politique de décentralisation toute l'efficacité nécessaire. Néanmoins, si les objectifs sont judicieusement choisis, il est cependant difficile d'y percevoir une « feuille de route » détaillée indiquant par exemple le type de compétences qui seront transférées aux municipalités et les ressources financières qui seront nécessaires.

176. La délégation du Congrès souligne qu'il est incorrect d'utiliser le terme de « régionalisation » au sujet du gouverneur « régional » et elle suggère une clarification des stratégies régionales de l'Etat bulgare. A cette fin, la délégation énonce une série d'alternatives dans le sens du développement de véritables niveaux d'administration démocratique régionale, qui sont laissés à l'appréciation de toutes les institutions bulgares.

177. Pour ce qui concerne l'utilisation des Fonds structurels de l'UE, la délégation a noté une nouvelle politique fondée sur un système de relations directes entre le pouvoir central et les municipalités (avec l'aide de l'Association Nationale des Municipalités), basé sur des procédures de cofinancement (UE, Etat et municipalités). La délégation soutient fortement cette politique, soulignant que l'autonomie locale n'est pas en contradiction avec l'impératif d'utiliser efficacement les fonds de l'Union européenne. Seules des municipalités fortes, dotées de compétences propres et d'une bonne autonomie fiscale, offriront une base valide pour un soutien administratif à une bonne utilisation des fonds de l'UE.

5.2. Préconisations à la lumière de la Charte

178. La délégation exprime des réserves sur plusieurs dispositions du nouveau Code Électoral, qui semblent conduire vers une réduction de l'élection directe d'un certain nombre de conseils jusque là directement élus. Le résultat de cette politique aboutirait à un risque de déséquilibre entre la position forte du maire, renforcé par l'élection directe, et l'absence de formes de large représentation des citoyens, des partis politiques, et de la société.

179. La persistante commixtion entre compétences propres et compétences déléguées doit être éliminée car elle remet en cause le principe même de subsidiarité tel qu'énoncé aux articles 3, para. 1 et 4, para. 3 de la Charte et entraîne des conséquences négatives sur l'autonomie des municipalités, tant en termes de financement qu'en termes de contrôles.

180. La participation des collectivités locales serait considérée comme saine si celle-ci s'effectuait par le biais de l'Association Nationale des Municipalités.

181. La délégation souhaite que la législation en matière de contrôles sur les actes des collectivités locales soit révisée afin d'éliminer la contradiction entre le pouvoir des gouverneurs régionaux d'annuler directement des actes des maires et la meilleure garantie d'autonomie prévue pour les actes des conseils municipaux (actes des conseils et des maires) annulables seulement par un juge, sur recours du gouverneur régional. Le pouvoir d'annulation administrative directe des actes des maires

peut être considéré conforme à la Charte dans certains termes et à condition de ne concerner que les actes adoptés dans l'exercice des compétences déléguées, et même s'il est souhaitable de disposer plutôt d'un système de contrôle uniforme pour l'ensemble des compétences des collectivités locales.

182. La délégation recommande que la législation en matière de contrôles sur les organes de gouvernement des municipalités soit révisée afin d'éliminer le caractère aléatoire inacceptable dans les cas de dissolution ou révocation des élus locaux.

183. Il semble nécessaire de reconsidérer le système existant de budget et finances locaux pour assurer la décentralisation et l'autonomie financière en accord avec l'esprit de la Charte, notamment dans la lumière de son Article 9. La délégation préconise que la législation en matière de financement des municipalités soit révisée afin de réduire substantiellement le déséquilibre entre recettes propres et transferts de l'Etat. Le Congrès considère qu'il n'est pas conforme à l'article 9 de la Charte - ni à l'esprit même du texte de la Charte dans son ensemble - qu'un système ordinaire limite d'une telle façon l'autonomie des municipalités dans l'adoption de leur budget.

184. La délégation du Congrès s'interroge à de multiples égards sur la réglementation actuelle de la procédure budgétaire applicable aux municipalités de Bulgarie, qui semble être en contradiction avec cette disposition légale importante. Avant que les municipalités soient autorisées à adopter leur budget, l'Etat doit préparer et approuver le « budget consolidé de l'Etat ». La délégation estime qu'il n'est pas conforme à l'article 9 de la Charte qu'un système ordinaire limite d'une telle façon l'autonomie des municipalités dans l'adoption de leur budget.

185. Les principes de suffisance (art. 9, par. 1) et de proportionnalité aux compétences (art. 9, par. 2) de la Charte sont remis en cause du fait de la diminution progressive des ressources financières mises à disposition, tant pour ce qui concerne les ressources propres, que pour ce qui concerne les transferts de l'Etat. La délégation considère que, même en période de crise grave, la solution la meilleure reste celle de mettre les collectivités locales en capacité de répondre aux conséquences de cette crise.

186. S'agissant de la seule «réserve» exprimée par la Bulgarie au moment de la ratification de la Charte concerne l'article 7, paragraphe 2, qui prévoit une «compensation financière adéquate» des élus locaux, la délégation n'a pas pu obtenir des informations directes sur la persistance des éléments ayant à l'époque motivé cette « réserve ». Elle constate, toutefois, que la question est réglée par la loi sur l'autonomie et l'administration locale, tant pour ce qui concerne la rémunération du maire⁴⁹ que celle des conseillers municipaux⁵⁰. Par conséquent, la délégation recommande vivement que la Bulgarie puisse, en application de l'article 12, paragraphe 3 de la Charte, lever cette réserve, en se déclarant engagée par toutes les dispositions de la Charte.

187. L'institution du médiateur mériterait d'être consolidée dans toutes les collectivités locales. A cette fin, la délégation préconise l'adoption de mesures législatives nécessaires pour garantir légalement l'indépendance du médiateur local, en particulier son indépendance financière.

⁴⁹ Voir Article 21, par. 5.

⁵⁰ Voir article 34, paragraphes 1, 2 3 et 4.

ANNEXE I

Programme de la visite de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Bulgarie

**Rencontres à Sofia, Veliko Tarnovo et Pernik
(24-26 Novembre 2010)**

Délégation du Congrès :

M. Artur TORRES PEREIRA, Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission de suivi du Congrès, Président du Conseil Municipal de Sousel, Portugal

M. Johan SAUWENS, Rapporteur sur la démocratie régionale, membre de la Commission de suivi du Congrès, Membre du Parlement Flamand, Maire de Bilzen, Belgique
Professor Francesco MERLONI, Consultant, Italie

Mercredi, 24 Novembre 2010

Rencontres à Sofia :

Délégation bulgare auprès du Congrès et maires représentant l'Association nationale des Municipalités de la République de Bulgarie (NARBM)

Mme Rositsa YANAKIEVA, Chef de la Délégation bulgare auprès du Congrès, Maire de Pernik

Mme Dora YANKOVA, Présidente du Conseil d'administration de NARBM, Maire de Smolyan

M. Evgeni Petrov TANCHEV, Président de la Cour constitutionnelle

Assemblée Nationale de la République de Bulgarie :

Mme Menda Kirilova STOYANOVA, Présidente du Comité du budget et des finances

M. Lyuben Petrov TATARSKI, Président de la Commission de la politique régionale et des pouvoirs locaux

Mme Tsetska TSACHEVA DANGOVSKA, Présidente de l'Assemblée nationale

Universitaires :

Mme Hristina BALABANOVA, Doyenne de la Faculté de droit, Université de l'économie nationale et mondiale, M. Alexandre VODENITCHAROV, membre du Groupe d'experts sur la Charte européenne de l'autonomie locale et Mme Milena STEFANOVA, Professeur associé, Département de l'administration publique, Université de Sofia

M. Konstantin PENCHEV, Médiateur de la République de Bulgarie

Jeudi, 25 Novembre 2010

Rencontres à Sofia :

M. Tomislav DONCHEV, Ministre en charge de la gestion des fonds européens

Mme Yordanka FANDUKOVA, Maire de Sofia

Cour des comptes de Bulgarie

Mme Ekaterina ZAHARIEVA, Ministre adjointe du Développement régional et des travaux publics

Mme Boryana PENCHEVA, Ministre adjointe des Finances

Vendredi, 26 Novembre 2010

Rencontres à Veliko Tarnovo :

M. Deyan KOLEV, Président du Centre pour le dialogue interethnique et la tolérance "Amalipe"

M. Rumen RASHEV, Maire de Veliko Tarnovo

Représentants des associations régionales des municipalités "Central Stara Planina" et "Yantra"

Rencontres à Sofia :

Dr. Angel STEFANOV, médiateur public local de Sofia

Maires du district de Vratsa

Rencontres à Pernik :

Mme Rositsa YANAKIEVA, Chef de la Délégation bulgare auprès du Congrès, Maire de Pernik

ANNEXE II

Principaux textes régissant les questions de démocratie locale et régionale

- Loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (prom. SG. 77/17 septembre 1991, dernière modif. SG. 15/23 février 2010).
- Loi sur les élections locales (prom. SG. 66/25 juillet 1995, corr. SG. 68/1^{er} août 1995, dernière modif. SG. 82/16 octobre 2009).
- Loi sur les taxes et redevances locales (prom. SG. 117/10 décembre 1997, dernière modif. SG. 95/1^{er} décembre 2009).
- Loi sur la dette municipale (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005 ; prom. SG. 34/19 avril 2005, dernière modif. SG. 110/30 décembre 2008).
- Loi sur les budgets municipaux (prom. SG. 33/24 mars 1998, dernière modif. SG. 108/19 décembre 2007).
- Loi sur les biens municipaux (prom. SG. 44/21 mai 1996, dernière modif. SG. 41/2 juin 2009).
- Loi sur la structure administrative et territoriale de la République de Bulgarie (prom. SG. 63/14 juillet 1995, dernière modif. SG. 36/4 avril 2008)
- Loi sur la division territoriale de la capitale et des grandes villes (prom. SG. 66/25 juillet 1995, modif. SG. 80/8 septembre 1995, dernière modif. SG. 90/15 octobre 1999).

Ainsi que :

- Loi sur l'administration (prom. SG. 130/5 novembre 1998, dernière modif. SG. 24/26 mars 2010).
- Loi sur la fonction publique (prom. SG. 67/27 juillet 1999, dernière modif. SG. 58/30 juillet 2010).
- Code de procédure administrative (entré en vigueur le 12 juillet 2006, prom. SG. 30/11 avril 2006, dernière modif. SG. 35/12 mai 2009).
- Loi sur les infractions et sanctions administratives (prom. SG. 92/28 novembre 1969, dernière modif. SG. 32/28 avril 2009).
- Code de procédure pénale (article 69 – révocation d'un accusé) (entré en vigueur le 29 avril 2006, prom. SG. 83/18 octobre 2005, dernière modif. SG. 32/27 avril 2010).
- Loi sur la responsabilité civile de l'Etat et des municipalités (prom. SG. 60/5 août 1988, dernière modif. SG. 17/6 mai 2009).
- Loi sur le budget de l'Etat de la République de Bulgarie pour 2009 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, prom. SG. 110/30 décembre 2008, dernière modif. SG. 102/22 décembre 2009)
- Loi sur la taxation des revenus des entreprises (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, prom. SG. 105/22 décembre 2006, dernière modif. SG. 95/1^{er} décembre 2009).
- Loi sur la propriété (prom. SG. 92/16 novembre 1951, dernière modif. SG. 6/23 janvier 2009).
- Loi sur la prévention et la divulgation des conflits d'intérêts (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, prom. SG. 94/31 octobre 2008, dernière modif. SG. 62/10 août 2010).
- Loi sur la passation des marchés publics (en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2004, prom. SG. 28/6 avril 2004, dernière modif. SG. 54/16 juillet 2010).
- Loi sur les concessions (prom. SG. 36/2 mai 2006, modif. SG. 53/30 juin 2006, dernière modif. SG. 54/16 juillet 2010).
- Loi sur la Cour des comptes (prom. SG. 109/18 décembre 2001, dernière modif. SG. 42/5 juin 2009).
- Loi sur l'Inspection financière de l'Etat (prom. SG. 33/21 avril 2006, dernière modif. SG. 42/5 juin 2009).
- Loi sur l'audit interne dans le secteur public (prom. SG. 27/31 mars 2006, dernière modif. SG. 99/15 décembre 2009).
- Loi sur l'aménagement du territoire (prom. SG. 1/2 janvier 2001, dernière modif. SG. 50/2 juillet 2010).
- Loi sur la limitation de la réglementation administrative et du contrôle administratif de l'activité économique (en vigueur depuis le 18 décembre 2003, prom. SG. 55/17 juin 2003, corr. SG. 59/1^{er} juillet 2003, dernière modif. SG. 59/31 juillet 2010).

Textes sur le développement régional et la décentralisation :

- Loi sur le développement régional (en vigueur depuis le 31 août 2008, prom. SG. 50/30 mai 2008, dernière modif. SG. 93/24 novembre 2009).
- Réglementation structurelle des administrations régionales (prom. SG. 57/14 juillet 2000, dernière modif. SG. 48/23 mai 2008).
- Programme opérationnel « Développement régional » 2007-2013.
- Stratégie de décentralisation 2006-2015 (adoptée en 2006).
- programme pour la mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation 2006-2009.
- Stratégie de décentralisation actualisée 2006-2015 (adoptée en 2010).
- Programme pour la mise en œuvre de la Stratégie de décentralisation 2010-2013.
- Programme pour le développement rural (2007-2013).

ANNEXE III**Commentaires du ministère du Développement régional et des Travaux publics sur le paragraphe 127**

« Avis : La planification, la programmation, la gestion, la mise à disposition de ressources, le suivi, le contrôle et la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes d'application de la politique nationale de développement régional sont régis par la loi sur le développement régional. Selon l'article 8, paragraphe 1, de cette loi, la planification stratégique du développement régional inclut l'élaboration et le maintien de systèmes de documents pour la réalisation d'un développement local et régional durable et intégré, comprenant le développement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Selon son paragraphe 2, la programmation du développement régional inclut l'élaboration et l'actualisation de documents de programmation pour le développement régional, sur la base d'un système de documents pour la planification stratégique du développement régional.

Le système de documents pour la planification stratégique et la programmation du développement régional inclut : le Plan national de développement, le Cadre de référence stratégique national, les programmes opérationnels cofinancés par des fonds de l'UE, la Stratégie nationale pour le développement régional, les plans de développement régionaux, les stratégies de développement des districts et les plans de développement municipaux, qui sont décrits en détail à l'article 9 de la LDR.

Selon l'article 16, paragraphe 1, le Conseil des ministres adopte : le Plan national de développement, le Cadre de référence stratégique national proposé par le ministre des Finances, la Stratégie nationale pour le développement régional et les plans de développement régionaux proposés par le ministre du Développement régional et des Travaux publics. Selon l'article 11, paragraphe 1, des plans de développement régionaux sont élaborés pour les régions de niveau NUTS-2. Ces plans définissent dans chaque région des objectifs et des priorités à moyen terme pour un développement local et régional durable et intégré, conformément aux dispositions de la Stratégie nationale pour le développement régional et aux autres politiques structurelles. Le Plan régional de développement contient : des objectifs et des priorités pour le développement de la région sur une certaine période, des indicateurs pour les activités de suivi et l'évaluation du plan, les actions nécessaires pour contrôler et évaluer la mise en œuvre du plan, une description des actions nécessaires pour appliquer le principe du partenariat et fournir des informations, assurer la publicité, etc.

Les conseils pour le développement régional (CDR) jouent un rôle important dans le développement et la coordination des documents. Les conseils pour le développement régional sont des autorités créées pour mettre en œuvre la politique nationale de développement régional dans une région donnée. Les municipalités d'une région sont représentées au sein du CDR et participent à la prise de décision. »

ANNEXE IV

Informations soumises par le médiateur national sur le rôle, le domaine de compétence et les activités du médiateur en Bulgarie

« En lien avec le paragraphe 159 [*maintenant 158*] du rapport, où vous soulignez le rôle limité et l'indépendance restreinte du **médiateur national** pour la défense des droits de l'homme et la faible connaissance, au sein du public, de l'existence de l'institution du médiateur national, j'aimerais vous faire part de mon désaccord avec vos conclusions et vous apporter les informations ci-dessous.

1) L'indépendance du médiateur national

- L'institution du médiateur est inscrite dans la Constitution (article 91 bis) comme une autorité nationale indépendante. La loi sur le médiateur rappelle également l'indépendance de cette institution (article 3(1)), déclarant que le médiateur « est indépendant dans ses activités et obéit uniquement à la Constitution, à la législation et aux traités internationaux ratifiés auxquels la République de Bulgarie est partie » ;
- Le médiateur est élu par le Parlement sur une proposition de parlementaires (article 10 de la loi sur le médiateur). Les conditions d'éligibilité applicables au médiateur sont identiques à celles qui s'appliquent aux parlementaires. Le médiateur jouit également de l'immunité parlementaire (articles 9 et 16 respectivement de la loi sur le médiateur) ;
- Le médiateur est une unité de dépense budgétaire de premier niveau (c'est-à-dire que l'institution gère son budget de manière indépendante et autonome dans les limites approuvées dans le budget annuel de la République) (article 7 de la loi sur le médiateur).

2) Connaissance de l'existence du médiateur national

- Plaintes et rencontres avec les citoyens

Au total 3 687 plaintes ont été déposées auprès du médiateur en 2010, ce qui représente une augmentation de 37 % du nombre des plaintes et le total le plus élevé depuis la création de l'institution en 2005. Le nombre des plaintes continue d'augmenter régulièrement (537 en janvier, 619 en février, etc.). Cette tendance stable reflète la priorité du médiateur précédent, qui était d'« ouvrir » l'institution du médiateur. Un bureau d'accueil, où le médiateur reçoit lui-même les personnes une fois par semaine, a été ouvert. D'autres bureaux d'accueil ponctuels sont régulièrement mis en place dans le pays : Vratsa (décembre 2010), Kardzhali (décembre 2010), Troyan (mars 2011), Bourgas (avril 2011), Nova Zagora (juin 2011).

- Débats publics, tables rondes, activités de promotion.

Le médiateur tient des réunions avec les représentants des ONG, des experts et les acteurs concernés afin de débattre de problèmes divers et de servir d'intermédiaire pour trouver des solutions durables. Par exemple :

- L'urbanisme à Sofia et comment préserver la dimension écologique de la capitale : débats publics dans onze quartiers de Sofia, plus de 2 000 participants ;
- Promouvoir la bonne gouvernance et la qualité des services administratifs : débats publics dans douze villes du pays ;
- Débats publics sur la loi (alors) nouvellement adoptée sur les condominiums ;
- La détermination des frais de collectes des ordures ;
- La protection adéquate des animaux ;
- Les problèmes de santé et les litiges entre médecins et patients ;
- Table ronde sur les problèmes rencontrés par les médecins légistes.

Le médiateur participe à diverses activités de promotion, parmi lesquelles :

- L'émission « Télé-médiateur », diffusée par une chaîne de télévision nationale, où le médiateur présente les suites données à des affaires spécifiques ; une émission analogue existe à la Radio nationale bulgare ;
- Expliquer aux enfants les droits de l'enfant ; distribuer une brochure sur les droits de l'enfant dans quinze écoles maternelles ;
- Expliquer aux élèves les responsabilités des propriétaires d'animaux domestiques ;

- Publier et diffuser des guides sur les droits des patients, les droits du consommateur, la campagne « Différents mais égaux » (avec la commission pour la protection contre la discrimination).

Le programme de stages permet de faire découvrir l'institution du médiateur aux étudiants en droit, administration publique, études européennes, sciences politiques, etc. De plus, le médiateur donne des conférences publiques dans les établissements d'enseignement supérieur sur la protection des droits de l'homme, l'intégration des Roms, la prévention des violences policières, etc.

3) Rôle du médiateur

- Groupes de travail ad hoc sur des questions spécifiques de grand intérêt public

Le médiateur peut créer des groupes de travail ad hoc réunissant des ONG, des experts extérieurs et les acteurs concernés en réponse à certains problèmes particulièrement graves (articles 14 et 15 du règlement intérieur du médiateur). Voici quelques exemples :

- le conseil public sur les droits de l'enfant réunit plus de vingt ONG et s'intéresse à la décentralisation des institutions pour enfants, au placement en famille d'accueil et à l'éducation adaptée aux enfants handicapés ;
- le groupe de travail ad hoc sur les lieux de détention des délinquants mineurs a conduit une inspection et formulé des recommandations spécifiques ;
- le groupe de travail ad hoc sur la mise à disposition de traitements aux enfants atteints d'affections onco-hématologiques et de maladies rares a réuni des représentants de la société civile et des experts extérieurs ; il a formulé des recommandations spécifiques qui ont permis d'apporter une solution durable aux problèmes liés à la mise à disposition de traitements.

- Inspections *proprio motu*

Le médiateur conduit des inspections de sa propre initiative à la suite de publications dans les médias ou de signalements. Voici quelques exemples :

- en lien avec la détention d'un délinquant mineur et le grand intérêt du public et des médias pour une affaire, le médiateur a examiné la façon dont elle avait été présentée par les médias du point de vue des droits de l'enfant ; suite à son intervention, l'Agence pour la protection de l'enfance a conclu à une violation des droits de l'enfant ;
- suite à l'intervention du médiateur, l'expulsion de Roms à Petrich a été suspendue ;
- suite à une déclaration du médiateur selon laquelle l'interdiction, contenue dans un arrêté municipal, d'afficher son orientation sexuelle dans les lieux publics constituait une violation des droits de l'homme, cet arrêté a été abrogé par le tribunal administratif local ;
- suite à l'intervention du médiateur, un projet de « manifestation contre la terreur tzigane » n'a pas été autorisé par la municipalité de Sofia.

- Activités ayant trait à la législation en vigueur

Une modification de 2006 de la Constitution donne au médiateur le droit de s'adresser à la Cour constitutionnelle pour demander que certaines dispositions légales, dont il considère qu'elles violent les droits de l'homme, soient déclarées inconstitutionnelles. Le médiateur a déposé quinze recours de ce type devant la Cour constitutionnelle depuis 2006, dont le dernier a abouti au retrait par la Cour constitutionnelle de certaines dispositions de la loi bulgare sur les documents d'identité, au motif qu'elles portaient atteinte à la liberté de circulation des citoyens bulgares.

En outre, le médiateur peut soumettre des propositions et des recommandations de modifications de la législation au Président de l'Assemblée nationale et au Conseil des ministres s'il constate qu'une disposition légale donnée crée les conditions d'une violation des droits et libertés des citoyens. Le médiateur a formulé huit propositions de ce type en 2010, portant sur divers textes législatifs et réglementaires, qui ont toutes été approuvées, selon le cas, par le Parlement, le Conseil des ministres ou des conseils municipaux.

- Organe national sur la protection des droits de l'homme en vertu des traités internationaux

En avril 2011, l'Assemblée nationale a ratifié le Protocole optionnel à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et décidé de désigner le médiateur en tant que mécanisme national de prévention prévu par le Protocole. La loi sur le médiateur sera prochainement modifiée en conséquence.

Le médiateur a pris part à des événements publics visant à promouvoir la ratification, par la Bulgarie, d'autres traités internationaux élargissant la protection des droits de l'homme, parmi lesquels la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

L'article 159 du projet de rapport indique notamment, concernant le médiateur, qu'« au niveau national, son domaine de compétence est trop étendu par rapport aux ressources dont il dispose ». Je suppose qu'il ne faut pas comprendre là que les compétences du médiateur sont trop étendues sur le principe, mais qu'il existe un déséquilibre entre les compétences et les ressources. Si tel est bien le cas, je souhaite souligner que comme toutes les institutions publiques, le médiateur national doit opérer dans le cadre de certaines limites, qu'elles concernent le financement ou les ressources humaines. Néanmoins, j'estime que dans la limite des ressources dont il dispose le médiateur national remplit convenablement son rôle de défense des droits et libertés des citoyens, d'examen de leurs recours, d'action proactive suite aux signalements ou aux propositions de textes législatifs, d'organisation d'événements publics et de promotion du respect des droits de l'homme aux niveaux national et local. Des améliorations sont certes encore possibles, mais l'augmentation régulière du nombre des plaintes adressées au médiateur et la réponse positive du public aux initiatives et aux avis du médiateur témoignent d'ores et déjà de la confiance croissante à l'égard de l'institution du médiateur national.

Pour être tout à fait précis, je présente ci-dessous quelques chiffres sur les ressources budgétaires et humaines de l'institution du médiateur national.

4) Ressources disponibles

- budget et personnel

Les travaux du médiateur sont financés par le budget national (2 278 000 BGN pour 2011). L'institution emploie un total de 44 personnes, qui représentent 75 % de ses effectifs. L'administration spécialisée comprend les services suivants :

- Réception
- Normes et réglementations internationales
- Droits des enfants, personnes handicapées et discrimination
- Droits sociaux
- Droit à l'éducation, à la santé et à l'environnement
- Droit à la propriété
- Droits des consommateurs à des services administratifs et publics
- Droits fondamentaux et libertés des citoyens

Cette structure, introduite début 2011, a amélioré le fonctionnement de l'institution. Dans leurs relations avec les citoyens, les employés de l'administration du médiateur appliquent les principes contenus dans le Code européen de bonne conduite administrative.

- locaux

L'institution est installée dans un bâtiment administratif de cinq étages situé au centre de Sofia, au 22 rue George Washington. Les locaux comprennent deux bureaux d'accueil et une salle d'attente pour les citoyens, une salle de réunion pouvant accueillir 20 personnes, une salle de conférence pour 70 personnes, une bibliothèque, des archives, 34 bureaux et 114 postes de travail, des bureaux pour le médiateur, le médiateur adjoint, le secrétaire général et le chef du bureau du médiateur. Le bâtiment est accessible pour les personnes handicapées (y compris les toilettes et le parking). Tous les employés disposent des équipements bureautiques (ordinateur, imprimante, téléphone) et des consommables nécessaires, ainsi que d'un accès illimité à Internet.

Un accueil a été mis en place au sein de l'administration du médiateur et permet aux citoyens de déposer des plaintes et de rencontrer des experts tous les jours de 9 heures à 17 heures.

- A) Pour ce qui les concerne, les **médiateurs locaux** (aussi appelés intermédiaires publics locaux) n'ont aucun lien institutionnel avec le médiateur national. La loi sur l'autonomie locale et l'administration locale (article 21) prévoit la *possibilité* qu'un médiateur soit élu par le conseil municipal. Actuellement, 22 médiateurs existent au sein de collectivités locales. Ils favorisent le respect des droits de l'homme et des principes de la bonne gouvernance dans les activités quotidiennes des administrations locales. La manière dont ils sont élus peut véritablement susciter des doutes quant à leur indépendance, notamment financière.

Le médiateur national a établi une bonne coopération avec les médiateurs locaux. Des réunions communes, organisées régulièrement, permettent d'échanger les bonnes pratiques et d'examiner divers cas et problèmes particuliers. Un protocole signé par les médiateurs locaux et le médiateur national définit les domaines de coopération prioritaires. »